

ASPETTI DI PERDURANTE ATTUALITÀ DELLO STATUTO SICILIANO



ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA



ROTARY CLUB PALERMO

ASPETTI DI PERDURANTE ATTUALITÀ DELLO STATUTO SICILIANO

La partecipazione popolare «ordinaria»
al procedimento legislativo
nella fase istruttoria presso le Commissioni
dell'Assemblea Regionale Siciliana

Atti del Seminario
Palermo, 3 dicembre 2021
Sala Mattarella

ISBN 979-12-5976-291-7



9 791259 762917

ES

EDITORIALE SCIENTIFICA

euro 14,00

Assemblea Regionale Siciliana



Rotary Club Palermo



**Aspetti di perdurante attualità
dello Statuto Siciliano:
la partecipazione popolare
«ordinaria» al procedimento
legislativo nella fase istruttoria presso
le Commissioni dell'Assemblea
Regionale Siciliana**

Atti del Seminario
Palermo, 3 dicembre 2021

SALA MATTARELLA

Editoriale Scientifica

*Il presente volume raccoglie gli atti del Seminario promosso dal Rotary Club
Palermo in collaborazione con l'Assemblea Regionale Siciliana.*

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-291-7

INDICE

Intervento di Saluto dell'Onorevole Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana	7
Intervento di saluto del Presidente del Rotary Club Palermo	9
Coordinamento del seminario ed introduzione Pietro Luigi Matta	13

RELAZIONI

<i>Lo Statuto speciale siciliano nell'attuale contingenza storico-istituzionale</i> GIUSEPPE VERDE	21
<i>Riflessioni sugli istituti di democrazia diretta nella Regione Siciliana</i> FABRIZIO SCIMÈ	53
<i>La partecipazione popolare al procedimento legislativo prevista dallo Statuto: vincolo giuridico o politico-parlamentare?</i> LAURA LORELLO	63
<i>Linee di confronto tra la partecipazione al procedimento amministrativo e quella al procedimento legislativo</i> FABRIZIO TIGANO	75
<i>La partecipazione popolare " Ordinaria " al procedimento legislativo nella fase istruttoria presso le Commissioni dell'Assemblea Regionale Siciliana</i> MARIO DI PIAZZA	101
<i>La partecipazione al procedimento amministrativo nella recente legislazione Regionale siciliana</i> LETTERIO DONATO	113

APPENDICE NORMATIVA

REGIO DECRETO LEGISLATIVO 15 maggio 1946, n. 455
Approvazione dello statuto della Regione siciliana.
(Vigente al 20-12-2021)

DECRETO LEGISLATIVO DEL CAPO PROVVISORIO DELLO
STATO 25 marzo 1947 , n. 204 Norme per l'attuazione dello Statuto
della Regione siciliana approvato con regio decreto legislativo 15
maggio 1946, n. 455, e disposizioni transitorie.
(Vigente al: 20-12-2021)

Relatori seminario

153

*Indirizzo di Saluto dell'Onorevole Presidente
dell'Assemblea Regionale Siciliana*

Disegni di legge di iniziativa popolare e referendum, abrogativi, consultivi o confermativi, come prevede l'art. 13 bis dello Statuto autonomistico, consentono ai cittadini di partecipare alla vita democratica della nostra Regione. Finora, però, c'è stato uno scarso ricorso a questi strumenti. In ogni caso, ritengo che debbano essere uno stimolo per il legislatore e non un modo surrettizio per sostituirsi ad esso. Altrimenti verrebbe meno il ruolo del Parlamento nazionale, delle Assemblee e dei Consigli regionali.

L'approvazione di un disegno di legge da parte dell'Ars (come di tutti i Parlamenti) deve essere ancorato ad esigenze sociali, economiche e di sviluppo. Cioè deve avere una sua armonia. Il frequente ricorso ai referendum abrogativi, ha finito con il disincentivare gli elettori ad esprimere il proprio voto, anche su temi molto sensibili.

Se in Sicilia gli strumenti di "democrazia partecipata" sono così poco utilizzati, probabilmente, è perché il regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, disciplina la partecipazione all'iter legislativo di esperti di particolare competenza nella materia che è oggetto del disegno di legge in discussione. Nelle commissioni legislative, vengono consultati anche forze sindacali, imprenditoriali, associazioni di consumatori e così via di seguito. Solo un disegno di legge di iniziativa popolare, sull'acqua pubblica, è arrivato a Sala d'Ercole. Grazie al referendum consultivo, è stato istituito il Comune di Misiliscemi, mentre non ha avuto l'esito sperato quello per l'istituzione della Provincia di Gela.

*Indirizzo di Saluto del Presidente
del Rotary Club Palermo*

In occasione del 5° Congresso Distrettuale del Rotary International tenutosi a Napoli venne stilata la “Dichiarazione dei principi del Rotary”, documento che ne determinò i principi fondanti.

“Il Rotary è un’associazione di cittadini scelti tra gli esponenti più stimati delle singole attività economiche, scientifiche, tecniche, culturali, collegati essenzialmente da un criterio di praticità e di interesse intellettuale che è quello di comunicarsi i risultati delle loro esperienze e del loro sapere.”...

“In questo modo il Rotary vive uno scambio di conoscenze tra uomini, ciascuno dei quali parla della propria attività o professione con preparazione e competenza ... Da questo scambio di idee si sviluppano opportune iniziative dirette ... a promuovere o aiutare opere di interesse locale e generale ...”.

La pratica applicazione di tali principi ha sempre indotto il Rotary Club Palermo, Club decano del Distretto 2110 Sicilia Malta fondato nel lontano 1924, ad essere storicamente elemento stimolante di pubblici dibattiti e centro di incontro su temi riguardanti l’evoluzione democratica della comunità, come quello oggetto del Seminario.

In particolare il tema dell’Autonomia Siciliana e della sua specialità risulta essere stato oggetto su iniziativa del Club di ripetuti confronti che hanno visto protagonisti giuristi di fama ed illustri rotariani.

Iniziata la ricostituzione dopo la caduta del fascismo il Rotary Club Palermo riprende la sua attività nel luglio del 1944 e presso la sede si svolgono convegni di particolare rilievo che registrano interventi di autorevoli rappresentanti dei movimenti autonomisti, indipendentisti e dei ricostituiti partiti dell’epoca.

Partecipano ai dibattiti Vittorio Emanuele Orlando, acclamato socio onorario nel dicembre del 1944, Lucio Tasca leader indipendentista ed autorevoli rotariani quali Gioacchino Scaduto, giurista di fama e Presidente del Club nell’anteguerra e nel dopoguerra, Salvatore Catinella, esperto in diritto internazionale, docente universitario e poi

componente dell'Alta Corte di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Ad esplicito riconoscimento del ruolo svolto dal Club come volano di ampio e libero confronto si pone la nomina nel 1945 di un altro illustre rotariano, il Prof. Liborio Giuffrè quale membro della Consulta Regionale, organismo designato per l'elaborazione dello Statuto siciliano.

Tali brevi cenni storici solo per ricordare come l'autonomia regionale si sia affermata con il ritorno al sistema democratico nello stesso tempo in cui ha ripreso vigore l'attività del club service che, seppur ovviamente in parte, a tale affermazione ha contribuito partecipando al dibattito che ne ha anticipato la concessione.

In linea di continuità con l'attenzione da sempre mostrata per lo sviluppo e soprattutto la realizzazione dei processi partecipativi di evoluzione democratica si pone, dunque, l'iniziativa del Rotary di dar luogo ad una discussione con lo scopo di verificare come e se a 76 anni dalla sua approvazione lo Statuto della Regione Siciliana, concesso ancor prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente, in un contesto di straordinarietà e transitorietà ed in accoglimento di istanze rivendicative del popolo siciliano, abbia ricevuto piena attuazione sviluppando le potenzialità insite nel concetto di autonomia mediante l'attuazione di processi di emancipazione economica e sociale, ovvero, fatto questo da sempre dibattuto e spesso sostenuto da alcuni osservatori critici, concentrandosi su atti legislativi di respiro meramente amministrativo e finanziario, si sia rivelato incompiuto e come tale elemento frenante.

Desidero in conclusione ringraziare il Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana On. Gianfranco Micciché per aver concesso il patrocinio dell'Assemblea, il Segretario Generale dell'Assemblea Regionale Dott. Fabrizio Scimè, l'Avv. Pietro Luigi Matta ispiratore e coordinatore del Seminario nonché vice Presidente del Rotary Club Palermo; i relatori Prof. Giuseppe Verde, Ordinario di diritto costituzionale Università degli Studi di Palermo, il Prof. Fabrizio Tigano, Ordinario di diritto amministrativo Università degli studi di Palermo, la Prof.ssa Laura Lorello, Ordinario di diritto costituzionale Università degli studi di Palermo, il Dott. Mario Di Piazza vice Segretario Generale dell'Assemblea Regionale e già vice Presidente del Rotary Club

Palermo, l'Avv. Carlo Modica de Mohac, Consigliere di Stato, componente togato CGA per la Regione siciliana.

Il Presidente del Rotary Club Palermo
Avv. Sergio Pivetti

Introduzione di Pietro Luigi Matta

Organizzato dal Club Rotary Palermo in collaborazione con l'Assemblea regionale siciliana, il seminario, i cui lavori ho avuto l'onore di coordinare e moderare e di cui il presente volume pubblica gli atti, si è incentrato su uno degli aspetti di perdurante attualità dello Statuto speciale della Regione ossia sulla partecipazione popolare al procedimento legislativo presso le Commissioni parlamentari.

L'intento è stato quello di valorizzare la vicinanza dell'Istituzione parlamentare regionale ai cittadini siciliani, al fine di far conoscere ed incentivare la loro attiva partecipazione alla vita democratica della Regione in cui vivono, con il chiaro proposito di far maturare nella comunità isolana la consapevolezza che "partecipare" al procedimento di formazione della legge regionale significa anche essere "protagonisti" del proprio futuro in sinergia con la classe politica eletta, deputata a rappresentare il popolo sovrano.

Il seminario è stato declinato con specifico riferimento alla partecipazione popolare al procedimento legislativo della Regione siciliana previsto dall' art. 12 dello Statuto speciale, come attuato dalle prime norme di attuazione e poi dallo stesso Regolamento interno e dalla prassi parlamentare dell'Assemblea regionale ed inoltre alle peculiarità del testo statutario e della sua genesi.

Infatti lo Statuto siciliano, approvato dal Governo italiano nel 1946, sancisce un nuovo assetto istituzionale fondato sull'autonomia regionale. (G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana ?* in *Federalismi.it* n. 16 / 2916; F. GIUFFRÈ *Regione siciliana speciale, ma non troppo* in *Diritti Regionali* 2018).

L'autonomia conquistata nel secondo dopoguerra è diversa da quella richiesta e praticata nei secoli precedenti e il dato più innovativo è costituito dalla presenza di soggetti politici e sociali nuovi. Nella ricostruzione storica non ci aiuta il binomio separatismo / autonomismo, in base al quale l'autonomismo, contrapponendosi alle minacce eversive e violente del separatismo, diventò lo sbocco escatologico e moderato dell'autogoverno dell'isola. Con il voto della Consulta na-

zionale, la battaglia dello Statuto è vinta, la minaccia separatista ha travolto le ultime resistenze. Quando il progetto di Statuto torna il 15 maggio 1946 al Consiglio dei Ministri, De Gasperi sostiene fermamente i benefici dell'autonomia per la Sicilia e il 16 maggio è promulgato il R.D. Leg. Firmato da Umberto II, da poco divenuto Re d'Italia. (G. ASTUTO, *Le origini dello Statuto siciliano*, in G. Armao, M. Saija, a cura di, *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*).

Un testo, quello dello Statuto siciliano che se da un lato raccoglie le innovative intuizioni del regionalismo italiano ed europeo, dall'altro si riconnette alle direttrici costituzionali che, a partire dal 1812 e sino al 1860, animarono il confronto sull'autogoverno della Sicilia di cui lo stesso Salemi, guida sicura della Commissione che elaborò il testo, delinea il contesto che ne accompagnò la genesi. (G. ARMAO, *Il senso dell'autonomia speciale*, in G. Armao M. Saija, a cura di, *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*).

La partecipazione popolare al procedimento legislativo prevista dallo Statuto siciliano è un *unicum* nel panorama nazionale e regionale, posto che né il Parlamento nazionale né le altre Assemblee legislative regionali, ancorché speciali, hanno una simile norma di rango costituzionale sul procedimento legislativo, in antitesi con quanto invece previsto per il procedimento amministrativo, laddove la partecipazione popolare è disciplinata tanto dalla fonte statale (*L. n. 241 del 1990, legge di grande riforma economico-sociale*) quanto dalla fonte regionale (*l. r. Sic. n. 7 del 2019*), con una normativa perciò tendenzialmente uniforme dalle Alpi alla Sicilia.

Invero nel corso degli anni alcune Regioni hanno proceduto a disciplinare la partecipazione al procedimento legislativo come “partecipazione a richiesta” da parte di “associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale”.

Sul punto si è pronunciata la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 379 del 2004, sulle numerose censure di incostituzionalità sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dello Statuto dell'Emilia-Romagna, approvato in prima deliberazione il 1°luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 14 settembre 2004; in particolare sono stati censurati anche gli artt. 17 e 19 della delibera statutaria.

La prima di queste disposizioni prevede la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legisla-

tiva, alla quale possono prendere parte anche "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale", per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, i quali dovranno inoltre essere motivati con riferimento alle risultanze istruttorie.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, contrasterebbe innanzi tutto con l'art. 97 Cost., poiché comporterebbe aggravati procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. In secondo luogo, l'obbligo di motivazione violerebbe "i principî in tema di attività normativa e principalmente quello dell'irrilevanza della motivazione della norma".

La seconda delle due disposizioni considerate prevede un "diritto di partecipazione" al procedimento legislativo per "tutte le associazioni" che ne facciano richiesta. Ciò determinerebbe, secondo l'Avvocatura generale, la violazione dell'art. 121 della Costituzione e contrasterebbe anche con altre disposizioni della medesima delibera statutaria, secondo le quali il Consiglio regionale è organo della "rappresentanza democratica" regionale nel quale si sviluppa "il libero confronto democratico tra maggioranza e opposizioni", poiché la norma in oggetto produrrebbe una "alterazione" del "sistema di democrazia rappresentativa" e del ruolo dei partiti politici che operano legittimamente nelle assemblee legislative.

Quanto alle censure aventi ad oggetto gli artt. 17 e 19 della delibera statutaria, la Regione sostiene che l'istruttoria pubblica per la formazione degli atti normativi o amministrativi di carattere generale, nonché l'obbligo di motivazione costituirebbero non già violazioni, ma modalità di attuazione dell'art. 97 Cost., per di più già sperimentati a livello regionale. Istituti del genere sarebbero ben noti sia alla tradizione di altri Paesi che al sistema italiano, ove è contemplato l'istituto dell'inchiesta pubblica; né sarebbe da trascurare quanto già previsto da alcune leggi regionali.

Anche la previsione del dovere di motivazione, come dovere di tener conto degli esiti dell'istruttoria pubblica, non sarebbe affatto irragionevole; ciò sarebbe confermato anche da analoga previsione generalizzata nei trattati europei.

Infondata sarebbe, ancora, l'asserita violazione di alcune disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedi-

mento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). L'art. 3 di tale legge, infatti, non vieterebbe la motivazione per gli atti normativi e amministrativi generali, ma si limiterebbe a non renderla obbligatoria. L'art. 13, d'altra parte, non proibirebbe forme di partecipazione o di programmazione in relazione agli atti normativi e amministrativi generali. E ciò a prescindere dal fatto che comunque tale legge non sarebbe idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale dello statuto regionale.

Analoghe considerazioni varrebbero con riferimento alle censure relative all'art. 19 della delibera statutaria, il quale porrebbe regole obiettive per assicurare "un confronto con i portatori dei diversi interessi sociali".

Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 17 sono infondate.

La previsione che "nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica" rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee. Infondati sono quindi i rilievi sollevati nel ricorso governativo, che muovono da una pretesa violazione dei canoni di buona amministrazione per gli atti di natura amministrativa, o della riserva del potere legislativo al Consiglio regionale per gli atti legislativi: questi istituti, infatti, non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche. D'altra parte, a riprova della preminenza dell'interesse pubblico all'efficace funzionamento delle istituzioni legislative ed amministrative, il quarto comma dello stesso art. 17 impugnato affida alla legge regionale la regolamentazione delle "modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento".

Né, tanto meno, è condivisibile l'opinione che il giusto riconoscimento per il ruolo fondamentale delle forze politiche che animano gli organi rappresentativi possa essere contraddetto dal riconoscimento di alcune limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi

regionali dei soggetti sociali od economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti.

Quanto ai rilievi relativi al fatto che in tal caso “il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie”, anche volendosi in questa sede prescindere dalla contestabile configurabilità della legge sul procedimento amministrativo come parametro di costituzionalità, basta considerare che l’art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi; ed in ogni caso – come ben noto – la motivazione degli atti amministrativi generali, nonché di quelli legislativi è la regola nell’ordinamento comunitario: sembra pertanto evidente che la fonte statutaria di una Regione possa operare proprie scelte in questa direzione.

Non sono fondate le censure di illegittimità costituzionale relative all’art. 19, concernenti le modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi “le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale” e che chiedano di partecipare ad alcune fasi preliminari del procedimento legislativo e della “definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali”; al contrario, la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un “protocollo di consultazione” potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali.

Inoltre, il riconoscimento dell’autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da un disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile, secondo quanto, d’altronde, già ampiamente sperimentato da alcuni decenni sulla base degli statuti regionali vigenti.

Dagli interventi dei relatori è manifestamente emersa la specificità della norma statutaria regionale siciliana, così come recita l’art.12 dello Statuto: i progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni della Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli inte-

ressi professionali e degli organi tecnici regionali, in particolare l'art. 72 Reg. int. Ars, modificato il 17 novembre 1967, ha chiarito che la partecipazione al procedimento legislativo di soggetti esterni all'Assemblea è "obbligatoria" unicamente quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali ed, in tal caso, è limitata ai rappresentanti degli interessi professionali, restando comunque rimesso alla valutazione della competente Commissione l'accertamento del verificarsi di siffatta condizione, senza diritto di voto.

Invero il Regolamento si sofferma relativamente alla partecipazione dei rappresentanti degli interessi professionali anche nel successivo art. 73, modificato dall'ARS il 20 dicembre 1986, in particolare è previsto che la commissione è chiamata a valutare anche la partecipazione all'elaborazione dell'intero disegno di legge.

La specificità della norma della Regione siciliana è tale anche rispetto alle recenti introduzioni nei loro statuti da parte di alcune Regioni sulla possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dall'Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale".

Parallelamente, vi è l'avvertita e pressante necessità di una maggiore presa di coscienza da parte dei cittadini siciliani a tutto beneficio degli amministrati e della democraticità delle istituzioni parlamentari regionali, prerogative che tanto beneficio arrecano in quelle Regioni d'Italia dove il "sentire" autonomistico della popolazione è vivo ed operante.

Non già, quindi, sterile rivendicazionismo di "specialità", ma piuttosto una lucida disamina delle occasioni di crescita e di sviluppo che il legittimo e corretto utilizzo delle prerogative autonomistiche può concretamente innescare nel tessuto economico e sociale della "prima" (in ordine di tempo) Regione "speciale tra le speciali" d'Italia.

In conclusione, uno stimolo culturale e di approfondimento delle norme statutarie che la presente pubblicazione rivolge innanzitutto alle giovani generazioni protagoniste del domani, le quali non possono per converso prescindere dal passato, vale a dire da quella conoscenza fondamentale delle origini, delle cause e, soprattutto, delle finalità che ispirarono a suo tempo i Padri dello Statuto siciliano.

RELAZIONI

GIUSEPPE VERDE

LO STATUTO SPECIALE SICILIANO NELL'ATTUALE
CONTINGENZA STORICO-ISTITUZIONALE

1. La distribuzione del potere politico nell'ordinamento costituzionale italiano risponde a logiche presenti in molte delle costituzioni europee del secondo dopoguerra. La tradizione del costituzionalismo liberale del XIX secolo rinvia alle tecniche costituzionali escogitate per escludere il ritorno di regimi tirannici, attraverso meccanismi di separazione, distribuzione e bilanciamento tra i poteri dello Stato. Tutti gli ordinamenti aprono un confronto tra le esperienze costituzionali francesi, americane e inglesi e da tale confronto derivano scelte costituzionali nelle quali è possibile cogliere alcune delle conclusioni cui perviene la riflessione ottocentesca sulla natura del potere politico e il suo esercizio¹.

La Costituzione repubblicana non recepisce integralmente il principio della separazione dei poteri così come avviene nell'esperienza di altri ordinamenti. Esso ispira alcune disposizioni costituzionali e lo si intravede solo guardando in controtelaio il testo costituzionale.

Esiste, però, un'altra "tecnica" costituzionale per separare e articolare il potere², ovvero la sua distribuzione a livello territoriale. Così, uno dei tratti più significativi dell'ordinamento costituzionale italiano è dato dal rilievo che in esso assume il principio autonomistico, qualificato dall'art. 5 come *principio fondamentale* della Costituzione³, il quale trova specificazione nelle disposizioni del Titolo V. Al riguardo, primo fra tutti, viene in rilievo l'art. 114, il quale afferma che *la Re-*

¹ Cfr., FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, il Mulino, 199, 161.

² HÄBERLE, *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2000, spec. 9.

³ Tra i principi in tema di organizzazione costituzionale che concorrono alla definizione di un patrimonio costituzionale europeo si deve tener conto – secondo l'insegnamento di PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2002, 150 ss. – anche del "regime delle autonomie".

pubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Si tratta di una disposizione che pone diversi enti su un piano di parità costituzionale, anche se poi la definizione delle rispettive competenze segna e definisce l'ambito del potere attribuito in concreto a ciascun ente. In particolare, l'art. 117 della Costituzione prevede che lo Stato e le Regioni siano enti dotati di potestà legislative. L'art. 116 distingue fra Regioni ordinarie e Regioni speciali; solo queste ultime dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale⁴.

Lo 'stato regionale' è un'espressione che definisce il modo di essere di un ordinamento e diviene uno dei tratti caratterizzanti le forme di legittimazione democratica del potere.

Tuttavia, si discute se oggi permangano ancora le motivazioni politiche che giustificarono un tempo la previsione di Regioni speciali: si dubita, infatti, che dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 abbia (o non abbia) senso parlare di due tipi di Regioni. Alcuni provano a misurare quali risultati abbia in concreto prodotto l'autonomia differenziata e, così facendo, giungono alla conclusione che quest'ultima introduce elementi di diseguaglianza che forse solo un tempo potevano giustificarsi.

La previsione di un regionalismo speciale precede la stessa approvazione del testo costituzionale. È ricorrente fra gli storici dell'autonomia siciliana l'idea che lo Statuto sia frutto di un "patto" in cui esigenze unitarie e istanze autonomistiche hanno trovato una sintesi che ha, poi, influito sui lavori dell'Assemblea costituente e sulla scelta di definire la forma in senso regionale del nascente ordinamento costituzionale⁵.

⁴ Si parla di regionalismo speciale o di autonomie differenziate per riferirsi all'esperienza costituzionale di alcuni territori che per ragioni diverse hanno avuto riconosciuto una forma particolare di autonomia; le Regioni speciali (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige) con le Province autonome di Trento e Bolzano rappresentano ancora oggi uno dei tratti più originali del regionalismo italiano.

⁵ Non è certamente questa la sede nella quale ripercorrere lo svolgimento di fasi storiche convulse che condussero all'approvazione dello Statuto siciliano; si può, più semplicemente, acquisire acriticamente questa prospettiva al solo fine di richiamare il

Non va dimenticato che lo Statuto della Regione Siciliana rappresenta l'antecedente storico di quello che sarà il Titolo V nella Costituzione. L'origine del regionalismo e le decisioni che maturano in Sicilia nel 1946 definiscono la matrice della *forma* del futuro Stato e rappresentano una importante esperienza costituzionale segnata però da una visione dei rapporti fra Stato e Regione caratterizzata dalla logica della separazione e della contrapposizione.

Il senso della netta distinzione fra Stato e Regione Siciliana emerge dalla relazione che il Presidente Alessi svolge durante la giunta regionale del 9 giugno 1947, nel corso della quale riferisce delle conversazioni avute con il "Capo del Governo" De Gasperi circa la definizione dei rapporti finanziari: «Ho difeso con ogni energia lo Statuto siciliano e non ho ceduto su alcuna questione di principio o di diritto, facendo intendere agli uomini responsabili che non eravamo disposti a retrocedere di un sol passo dalle conquiste realizzate nel campo della Autonomia dell'Isola»⁶. Il senso della *separazione* fra Stato e Regione siciliana è reso dalla prassi che fin dal 1947 caratterizza il rapporto fra legge statale di grande riforma economico sociale e leggi regionali su materie di competenza legislativa esclusiva della Regione⁷. Di fatto, il problema si risolve con l'approvazione di un'apposita "legge di recepimento" grazie alla quale le riforme statali superano lo stretto di Mes-

significato che il c.d. 'principio pattizio' ha avuto nella giurisprudenza costituzionale con riferimento proprio alle disposizioni di attuazione che – a detta della Corte – manifestano dal punto di vista costituzionale l'esplicazione di detto principio, che presiede alle relazioni fra lo Stato e le Autonomie speciali, considerato che il "metodo pattizio" è lo "strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali", così, Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 2016 a detta della quale il metodo pattizio costituisce un principio cardine confermato – oltre che dagli Statuti speciali – anche dalla legge n. 42 del 2009, e dal decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale. Il principio pattizio diviene così uno dei "criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata".

⁶ Cfr., VERDE, *Sepolta viva. Giuseppe Alessi e l'avvio dell'Autonomia speciale della Regione Siciliana (30 maggio 1947 – 11 gennaio 1949)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

⁷ Cfr., VIRGA, *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949, 75 ss.

sina! Tale aspirazione alla separatezza, peraltro, è resa palese da diversi altri istituti del diritto costituzionale della Regione siciliana, e sovente approfondita dal loro inveramento nella pratica giuridica subcostituzionale⁸.

L'esperienza siciliana presenta molti aspetti problematici ma ha il merito di aver indirizzato le scelte costituzionali verso la forma di stato regionale che al momento del dibattito in Assemblea costituente era una delle possibili soluzioni al problema del decentramento. Dagli appunti di Gaspare Ambrosini (i documenti del *Fondo Ambrosini* sono stati donati nel 1983 al *Dipartimento di Diritto pubblico dell'Università di Palermo*), risulta che lo studioso siciliano si preparava ad un confronto sullo Stato regionale distinguendo fra critiche formali e critiche sostanziali che immaginava potessero essere rivolte al progetto in discussione: «redatto da regionalisti accesi siciliani»; «dovuto a suggestioni di scuola»; «redatto affrettatamente con semplicismo». Per quel che attiene ai contenuti, si legge invece: «contiene articoli contraddittori»; «il progetto è criticato perché dà molto e perché dà poco, perché sopprime la Provincia e perché la mantiene». Si prosegue affermando che «l'autonomia si vuol realizzare con la Regione e non con il Comune o la Provincia»⁹.

Le note appena svolte mi consentono di richiamare l'attenzione del lettore su due profili che nel prosieguo di questo scritto proverò a sviluppare.

Il primo attiene alle sorti dell'autonomia speciale siciliana e alla sua concreta attuazione in un ordinamento costituzionale che ha conosciuto trasformazioni profonde e guarda alla giurisprudenza costituzionale per definire gli ambiti di intervento di Stato e Regione.

Il secondo richiamo attiene all'attenzione che Gaspare Ambrosini

⁸ Cfr. sul punto S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 519 ss. e, se si vuole, VERDE, SCALA, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 2005 per alcuni significativi esempi, nonché, in relazione alla particolare e problematica vicenda del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁹ Sul punto VERDE, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in ANTONETTI, DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1988, 143 ss.

riserva alla critica che vorrebbe il regionalismo frutto di «suggestioni di scuola». Ciò lascia intendere che le sorti del regionalismo italiano sono legate ad una riflessione culturale sulla forma dello stato e sulle modalità di articolazione del potere. In questo senso la tradizione politica del cattolicesimo liberale e il valore dell'autonomia regionale vedono la Sicilia come laboratorio politico istituzionale nel quale il partito politico a matrice culturale cattolica (Democrazia cristiana) amplifica il senso della riflessione sul regionalismo e lo pone al centro del dibattito che si svolse in Assemblea costituente. Su questo versante si proverà a capire se la Sicilia ha la forza e la volontà di riprendere la riflessione sul regionalismo speciale per comprendere se oggi abbia senso parlare di autonomia regionale speciale¹⁰.

2. Ritengo utile soffermarmi su alcune caratteristiche generali dell'ordinamento regionale siciliano avvertendo da subito il lettore che l'esposizione si sofferma su vicende note meritevoli di essere richiamate in questa sede.

Il testo costituzionale (artt. 5, 114 e 116) da un lato, esprime una concezione ascendente del potere politico che trova nel principio di sussidiarietà sancito dal nuovo art. 118 Cost. il proprio cardine; dall'altro, qualifica la Repubblica italiana come un ordinamento politicamente decentrato ove tutti i livelli di governo, tutti gli enti territoriali sono dotati di una pari dignità.

Anche dopo la riforma costituzionale del 2001 per alcune regioni è stata conservata una condizione di specialità all'interno dell'ordinamento costituzionale. L'art. 116, c. I, Cost. stabilisce, infatti, che alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e al Friuli-Venezia Giulia sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Costituzione italiana prevede due tipi distinti di regioni: quelle ordinarie, la cui disciplina uniforme è direttamente dettata dalla Costituzione, e quelle speciali, il cui ordinamento è previsto da singoli statuti speciali.

¹⁰ Questa è la prospettiva nella quale si collocano i contributi raccolti nel volume, *Per un nuovo Statuto della Regione Siciliana*, a cura di RUGGERI, D'AMICO, D'ANDREA, MOSCHELLA, Torino, Giappichelli, 2017.

La scelta del modello regionale duale è dovuta a ragioni di natura storico-politica, tanto di ordine interno, quanto di ordine internazionale. Il movimento indipendentista siciliano, le condizioni di arretratezza della Sicilia e della Sardegna, la presenza di minoranze alloglotte in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, specialmente, Trentino-Alto Adige, sono alcune delle cause che determinarono la nascita delle regioni speciali.

Durante la seconda guerra mondiale, dopo la liberazione della Sicilia da parte degli Alleati, si diffuse l'idea che le condizioni di arretratezza dell'isola potessero essere superate solo attraverso profondi mutamenti del suo assetto istituzionale. In tale contesto, si confrontarono posizioni più radicali, che miravano all'indipendenza della Sicilia, e altre, risultate poi maggioritarie, che propugnavano soluzioni di tipo indipendentistico, ma sempre all'interno dello Stato italiano. La soluzione autonomista fu infine condivisa dalle principali forze politiche e dal Governo dello Stato.

Con regio decreto legge n. 91 del 1944 fu istituito l'Alto Commissariato civile per la Sicilia quale organo di decentramento amministrativo statale nell'isola. Successivamente, fu istituita la Consulta regionale, composta da rappresentanti delle forze politiche e da esperti, incaricata di predisporre una proposta di statuto per la Sicilia¹¹. Il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale definì il progetto di statuto, il quale fu definitivamente approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 1° gennaio 1948, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

Il valore culturale e sociale dell'autonomia è certamente legato all'esistenza e all'attuazione dello statuto speciale del 1946, ma non solo. Infatti, le radici ideali dell'autonomia regionale possono essere rintracciate già nella costituzione siciliana del 1812. Un testo quest'ultimo nel quale convivevano le idee del costituzionalismo moderno di matrice britannica ed elementi propri della tradizione siciliana. Fra gli aspetti di continuità con il passato è certamente da annoverare la valorizzazione e la tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'isola. Le istanze autonomiste caratterizzeranno la costituzione del 1848 e rie-

¹¹ Decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416.

mergeranno ancora dopo l'unificazione italiana nel 1860, senza essere pur tuttavia soddisfatte se non dopo la seconda guerra mondiale con l'entrata in vigore dello statuto speciale.

Molteplici gli aspetti che caratterizzano il regionalismo siciliano¹².

Lo statuto speciale riconosce alla Regione un'ampia autonomia di tipo normativo, amministrativo e finanziario, ne definisce l'organizzazione, stabilisce le attribuzioni degli organi di governo regionali, fissa i principi relativi all'assetto amministrativo della Regione e ai rapporti tra gli organi regionali e quelli statali.

La potestà legislativa, attribuita ad un'Assemblea eletta direttamente, è di due tipi: esclusiva o concorrente. Nelle materie di potestà legislativa esclusiva la regione non incontra altri limiti al di fuori della Costituzione e delle leggi statali che introducono grandi riforme in materia economica e sociale (art. 14 statuto). Nelle materie di potestà legislativa concorrente, quantitativamente meno numerose, la legge regionale incontra il limite dei principi posti dalla legislazione dello Stato (art. 17 statuto).

La potestà amministrativa, attribuita al Governo della Regione, originariamente eletto dall'Assemblea regionale, si esplica su tutte le materie attribuite alla potestà legislativa della regione e su quelle altre materie che il Governo dello Stato deleghi alla Regione (artt. 20 e 21 statuto). Il trasferimento delle funzioni amministrative e del personale dallo Stato alla Regione deve avvenire tramite norme di attuazione determinate da una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione.

In materia finanziaria, lo statuto stabilisce che il gettito dei tributi statali riscossi nel territorio della regione sia attribuito alla regione stessa, riconosce un'autonoma potestà legislativa in materia tributaria (artt. 36 e 37 statuto) e prevede che lo Stato versi annualmente alla Regione un contributo a titolo di solidarietà nazionale (art. 38 statuto).

Lo statuto speciale prevede, inoltre, diverse forme di partecipazione degli organi della regione alle attività statali. L'attribuzione al Presidente della Regione della funzione di direzione delle forze di pubblica sicurezza (art. 31 statuto) ovvero la possibilità che lo stesso Presi-

¹² Su cui v., RUGGERI, VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, Torino, Giappichelli, 2012.

dente partecipi alle sedute del Consiglio dei ministri riguardanti materie d'interesse della Regione (art. 21 statuto).

Con riferimento alla funzione giurisdizionale, lo statuto speciale stabilisce che siano istituite in Sicilia delle sezioni distaccate delle corti supreme dello Stato (Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti) per gli affari concernenti la regione (art. 23 statuto).

Infine, lo statuto prevede che le leggi della Regione siano sottoposte al controllo di un Commissario dello Stato, il quale poteva proporre ricorso avverso le stesse dinanzi ad un'Alta corte. L'Alta corte, composta da sei membri, nominati in pari numero dal Parlamento nazionale e dall'Assemblea regionale, oltre il presidente eletto dalla stessa corte (art. 24 statuto).

3. I tratti del regionalismo speciale siciliano sommariamente richiamati nel precedente paragrafo hanno rappresentato una innovazione ordinamentale profonda che avrebbe dovuto essere coordinata con la Costituzione. Al mancato coordinamento si aggiunge anche il confronto con l'evoluzione sistemica del Titolo V della Costituzione in buona parte dovuta alla giurisprudenza costituzionale.

Il regio decreto del 1946, con cui era stato emanato lo statuto, prevedeva che lo stesso dovesse essere «sottoposto all'Assemblea costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato».

L'esigenza di procedere al coordinamento dello statuto con la Costituzione era dovuta anche alle scelte compiute in sede di Assemblea costituente in materia regionale. Lo statuto speciale, infatti, disegnava un sistema di rapporti tra Stato e Regione del tutto atipico e differenziato rispetto tanto al regime ordinario previsto dalla Costituzione, quanto agli ordinamenti speciali previsti dagli altri statuti speciali.

L'esame dello statuto da parte dell'Assemblea costituente per la sua conversione in legge costituzionale si svolse in pochissimo tempo e non diede luogo ad alcun coordinamento. Pertanto, la legge costituzionale n. 2 del 1948 si limitò a convertire lo statuto in legge costituzionale della Repubblica e a prevedere che nei due anni successivi si potesse procedere alle modifiche ritenute necessarie con un procedimento semplificato.

La procedura semplificata di modifica dello statuto speciale venne,

però, dichiarata incostituzionale dall'Alta corte, senza che si risolvesse il problema del coordinamento dello statuto con la Costituzione.

Dell'opera di coordinamento si è in parte fatta carico la Corte costituzionale, la quale ha ricondotto a omogeneità rispetto al modello ordinario il sistema di controllo della legge regionale siciliana, in base al principio per cui il contenuto dello statuto speciale doveva essere determinato in conformità con i principi della Costituzione¹³. In particolare, la sentenza n. 38 del 1957 ha ritenuto contrastante con il principio supremo dell'unicità della giurisdizione costituzionale l'esistenza di un'Alta corte per la Regione siciliana, mentre la sentenza n. 6 del 1970 ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni dello statuto speciale che attribuivano all'Alta corte una competenza penale. Queste decisioni testimoniano come la legge costituzionale n. 2 del 1948 non abbia operato una piena costituzionalizzazione dello statuto speciale.

L'esistenza di uno statuto speciale avente solo in parte il valore di legge costituzionale e non coordinato con la Costituzione, a parte i limitati interventi correttivi operati dalla Corte costituzionale, rappresenta la principale anomalia dell'ordinamento regionale siciliano.

Un altro elemento di eccentricità dell'ordinamento siciliano è rappresentato dal processo di attuazione dello statuto speciale. Come già evidenziato, il trasferimento di competenze, personale e risorse dallo Stato alla Regione è operato tramite le norme di attuazione. Ebbene, a più di 60 anni dall'entrata in vigore dello statuto speciale diverse disposizioni dello stesso rimangono inattuato oppure sono state attuate con notevole ritardo. In molte materie non sono state adottate le necessarie norme di attuazione; in altre le norme esistenti richiedono profonde integrazioni; molte norme di attuazione pur se adottate hanno previsto rinvii e lunghi regimi transitori per il concreto trasferimento delle funzioni.

Gli interventi della Corte costituzionale, da una parte, e le caratteristiche del processo di attuazione, dall'altra, hanno determinato una graduale e sostanziale trasformazione dello statuto speciale.

4. L'autonomia speciale siciliana ha con molta difficoltà compreso il senso delle riforme costituzionali del 2001. Ad esse si perveniva nel

¹³ Corte cost., sent. n. 38/1957, sent. n. 6/1970, sent. n. 545/1989.

contesto di una riflessione che ha immaginato un forte decentramento di funzioni dal centro alla periferia. Il percorso muove dalle c.d. “leggi Bassanini” (la n. 59 e la n. 127 del 1997), considera lo sviluppo del processo di integrazione europea ed immagina che le riforme costituzionali debbano concentrarsi proprio sui rapporti fra lo Stato, le Regioni e gli altri che Enti che in modo paritario costituiscono la Repubblica.

La legge costituzionale n. 2 del 2001 innova lo Statuto speciale ridefinendo la forma di governo attraverso l’elezione diretta del Presidente della Regione. Allo stesso tempo l’innovazione istituzionale si svincola dal procedimento definito dall’art. 138 della Costituzione attraverso la previsione di una fonte c.d. “legge statutaria” capace di disciplinare i rapporti fra governo regionale e Assemblea regionale. Oltre a ciò l’art. 41 ter dello Statuto (introdotto dalla l.c. 2/2001) prevede che le modifiche dello Statuto possano essere approvate attraverso un procedimento che richiama l’art. 138 della Costituzione senza però menzionare l’eventuale ricorso al referendum costituzionale.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 riscrive il Titolo V della Costituzione, conserva – come già detto le regioni speciali in ragione dei rispettivi statuti approvati con leggi costituzionali – e attraverso l’art. 10 regola il rapporto fra le disposizioni degli Statuti speciali con le nuove regole del Titolo V.

Le leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001 segnano l’evoluzione dell’autonomia regionale siciliana almeno per tre diversi ambiti.

Il primo attiene al funzionamento della forma di governo. Il secondo riguarda le innovazioni del sistema delle fonti regionali con la previsione di una legge regionale (c.d. “statutaria”) capace di ridefinire la disciplina di alcune disposizioni statutarie, con l’ulteriore precisazione che anche il sistema elettorale regionale è definito da una “legge statutaria”. La riscrittura del Titolo V della Costituzione ad opera della l.c. 3/2001 ha posto il problema del rapporto fra le potestà legislative regionali siciliane e il composito quadro delle competenze di cui all’art. 117, rapporto da ricostruire in ragione della previsione dell’art. 10 della l.c. 3/2001 a mente del quale «sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Nel prosiegua cercherò di soffermarmi sui tre ambiti appena individuati avvertendo il lettore che l'esposizione che seguirà non potrà essere esaustiva anche perché ciò che in questa sede interessa di più è cogliere alcune tendenze del regionalismo siciliano ricostruite muovendo da alcune indicazioni che si traggono dalle prassi legislative e giurisprudenziali.

Per quel che attiene alla forma di governo regionale deve rammentarsi che sono organi del potere esecutivo nella Regione la Giunta e il Presidente della Regione, che insieme costituiscono il Governo della Regione. Mentre il potere legislativo è attribuito ad un'Assemblea regionale (art. 2 St. Sicilia).

Lo statuto speciale, prima della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, prevedeva una forma di governo parlamentare conforme al modello disegnato dalla Costituzione per lo stato centrale.

Il Governo della Regione era eletto dall'Assemblea regionale nel proprio seno. Dapprima era eletto, a maggioranza assoluta, il Presidente, quindi, su proposta di questo, gli assessori, i quali erano successivamente preposti ai singoli rami dell'amministrazione dal Presidente.

Per quanto il Presidente della Regione si ponesse in una posizione di preminenza rispetto agli assessori regionali, egli non poteva sostituirsi a questi ultimi nell'esercizio delle loro funzioni, né poteva revocarli. Inoltre l'indirizzo politico del Governo regionale era determinato collegialmente dalla Giunta – costituita dal Presidente e dagli assessori – così come collegiale era la responsabilità politica del Governo nei confronti dell'Assemblea.

La responsabilità politica collegiale del Governo nei confronti dell'Assemblea regionale implicava l'obbligo per il Governo di rassegnare le dimissioni qualora l'Assemblea avesse approvato una mozione di sfiducia. È opportuno rilevare, però, come nessuno dei 54 Governi della Regione che si sono succeduti durante le 12 legislature regionali fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 2001 abbia rassegnato le dimissioni a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia, ma solo sulla base di valutazioni di carattere politico in ordine alla tenuta della maggioranza di governo in Assemblea.

Uno dei tratti maggiormente caratterizzanti la forma di governo della Regione siciliana, anteriormente alla riforma del 2001, consisteva

nella c.d. *ministerializzazione*, che dipendeva dalla sostanziale autonomia di cui godevano i singoli assessori e consistente nel fatto che gli stessi nella loro azione di governo perseguivano autonomi indirizzi politici e non un indirizzo unitario.

La legge costituzionale n. 2 del 2001 ha profondamente innovato la forma di governo regionale, sostanzialmente estendendo alla Sicilia, e alle altre regioni speciali, la disciplina introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 per quelle ordinarie.

Il nuovo art. 9 dello statuto speciale stabilisce che il Presidente della Regione sia eletto per cinque anni a suffragio universale e diretto, contestualmente all'Assemblea regionale, della quale fa comunque parte. L'art. 10 prevede che in caso di dimissioni, impedimento permanente o morte del Presidente l'Assemblea regionale è sciolta di diritto e si procede a nuove e contestuali elezioni del Presidente e dell'Assemblea. Disciplina, inoltre, la possibilità per l'Assemblea regionale di approvare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, la quale determina lo scioglimento anticipato dell'Assemblea e le dimissioni del Presidente della Regione.

Spetta al Presidente della Regione, ai sensi dell'art. 9, c. II, dello statuto la nomina e la revoca degli assessori regionali, che sono preposti dallo stesso Presidente ai singoli rami dell'amministrazione.

L'assemblea regionale, composta da 70 deputati¹⁴, è eletta con metodo proporzionale e soglia di sbarramento al 5%. Il sistema elettorale prevede un collegamento fra elezione dell'Assemblea e del Presidente, attribuendo alle liste collegate a quest'ultimo un *premio di maggioranza* fino ad un massimo di 7 deputati oltre allo stesso Presidente, nel caso in cui ottengano meno di 42 deputati. In tal modo, le coalizioni elettorali che raggiungono poco più del 40% dei voti hanno la possibilità di ottenere una maggioranza assoluta di seggi.

Quanto appena esposto deriva dalla legge regionale n. 29 del 1951 per come più volte rimaneggiata e da ultimo richiamata nelle disposizioni transitorie contenute nella legge costituzionale n. 2 del 2013 che

¹⁴ La legge costituzionale n. 2 del 2013, ha modificato lo statuto speciale riducendo il numero dei deputati a 70 a decorrere dal primo rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana successivo alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

ha disposto la riduzione del numero dei deputati regionali da novanta a settanta. Ne consegue che in ragione dell'art. 2 della l.c. 2/2013 un segmento della disciplina elettorale è contenuto di una legge costituzionale approvata nel rispetto pieno dell'art. 138 della Costituzione. La formulazione letterale del citato art. 2 (*qualora alla data di convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana successivo alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale non siano state approvate le conseguenti modificazioni alla legge elettorale regionale prevista dall'articolo 3 del citato Statuto, continua ad applicarsi la legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, con le modifiche di seguito indicate: ...*) lasciava intendere che di lì a poco il legislatore regionale avvertisse il bisogno di ritornare sui meccanismi elettorali ma ciò non è avvenuto, né nulla lascia intendere che avverrà. Ne consegue che il sistema elettorale vigente non tiene conto delle trasformazioni che hanno riguardato il sistema politico regionale denotando un indebolimento degli strumenti che avrebbero dovuto concorrere a perseguire l'obiettivo della stabilità politica. Il superamento del bipolarismo e una competizione elettorale articolata su tre poli hanno di fatto trasformato il c.d. *premio di maggioranza* in un *premio del vincente* che consegna al Governatore un "pacchetto" di 7 deputati che non è in grado di assicurare all'esecutivo la maggioranza, finendo per mancare l'obiettivo della stabilità dell'azione dell'esecutivo regionale¹⁵. Deve, infatti, considerarsi che i meccanismi di collegamento tra i sette deputati e le liste provinciali consegnano un dato elettorale in cui è possibile misurare il peso di ciascuno di essi. L'esame dei dati elettorali offre un quadro molto problematico e per certi versi abbastanza sconcertante: i sette candidati risulteranno eletti come *premio del Presidente vincente* anche se hanno ottenuto un numero di voti di molto inferiore ad altri candidati che non sono eletti. Se tutto ciò si confronta con gli arresti della giurisprudenza costituzionale in tema di sistema elettorale nazionale (il *porcellum* prima e l'*italicum* poi)¹⁶ si alimenta con elemen-

¹⁵ Sulle trasformazioni della forma di governo regionale siciliana si rinvia alle sempre attuali considerazioni di PITRUZZELLA, *Sistema dei partiti e forma di governo*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, cit., 114 ss.

¹⁶ Su cui è sufficiente il rinvio al brillante contributo di ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napo-

ti di robusta fondatezza l'idea che il sistema elettorale regionale ruoti intorno a meccanismi di dubbia legittimità costituzionale¹⁷.

Chi considera gli effetti prodotti dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 sottolinea che essa abbia sostituito ad una forma di governo parlamentare, ove il Governo regionale era espressione dell'Assemblea e a questo legato da un vincolo fiduciario, una forma di governo nella quale sia l'esecutivo, che il legislativo tendono ad essere direttamente legittimati dal voto.

La nuova forma di governo della Regione non corrisponde pienamente ad alcuno degli "idealtipi" cui la dottrina tradizionalmente riconduce i diversi ordinamenti costituzionali: parlamentare, presidenziale, semipresidenziale, direttoriale. Essa presenta, invece, delle similitudini con il sistema introdotto nello stato di Israele nel 1992¹⁸, e abrogato nel 2001, che, riprendendo una formula attribuita a Maurice Duverger è stato denominato come *regime neo-parlamentare*¹⁹.

Sono due gli elementi maggiormente caratterizzanti la nuova forma di governo regionale: il sistema elettorale e il meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo regionale conosciuto come vincolo del *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Se ci concentra sul momento elettorale deve ammettersi che la maggioranza assembleare è il prodotto *artificiale* della legge elettorale. Ciò significa che non è la maggioranza politica ad esprimere il Presidente, ma è il Presidente che può determinare la maggioranza in Assemblea. Dall'esperienza delle ultime legislature si è visto che il Presidente della Regione per governare è costretto alla continua ricerca di una maggioranza parlamentare²⁰.

li, Editoriale scientifica, 2018.

¹⁷ Il sistema poi manifesta una difficoltà a confrontarsi con le questioni di genere che attendono un'adeguata considerazione nei sistemi elettorali regionali.

¹⁸ Sec. 3, Basic Law: The Government (1992).

¹⁹ DUVERGER, *Demain la République*, Paris, Éditions Julliard, 1958, 101 ss., IDEM, *La Vie République et le régime présidentiel*, Paris, Fayard Librairie Arthème, 1961, 106 ss.

²⁰ Sul punto, cfr., FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in *Commentario della Costituzione. Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1. Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli edito-

Il Presidente nella ricerca della maggioranza è consapevole che il collante che il sistema ha prodotto è espresso dalla regola *aut simul stabunt aut simul cadent*. Infatti, l'art. 10 dello Statuto introduce nell'ordinamento siciliano il meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo regionale previsto dall'art. 126, c. III, Cost. per le regioni ordinarie²¹. Si tratta della previsione per cui la cessazione dalla carica del Presidente della Regione determina in ogni caso le dimissioni degli assessori e lo scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale, generando così un «equilibrio del terrore»²² il cui effetto finale è quello che al più si parla di dimissioni e di sfiducia, ma né il Presidente si dimette né l'assemblea legislativa lo sfiducia. Secondo la Corte costituzionale il principio del *simul ... simul* «esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio»²³.

5. Fra le riforme introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 una particolare importanza ha la decostituzionalizzazione dello statuto speciale in materia di forma di governo regionale. Il nuovo art. 41 *bis* dello statuto stabilisce infatti che «le disposizioni relative alla forma di governo di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10» possono essere modificate con una legge che la dottrina

re, 2002, 134 ss., 140 ss.

²¹ TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, cit., 111 ss.

²² L'espressione è di CIARLO, *Presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 2001, 132, sul punto v., SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuove forme di governo regionali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2001, n. 12, Torino, Giappichelli, 2002, p. 119 ss.

²³ Corte cost., sent. n. 12 del 2006; CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010, 243 ss.

prima e la giurisprudenza costituzionale poi hanno chiamato legge statutaria²⁴.

Sono tre le materie che lo statuto speciale riserva alla disciplina delle leggi statutarie: il sistema elettorale dell'Assemblea regionale (art. 3, c. I, St. Sicilia), la disciplina dello scioglimento anticipato dell'Assemblea in ragione delle dimissioni della metà più uno dei deputati regionali (art. 8 *bis*, c. I, St. Sicilia), la forma di governo regionale (artt. 9, c. III, e 41 *bis* St. Sicilia).

Le leggi statutarie sono approvate dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei propri componenti e quindi pubblicate a fini notiziali sulla Gazzetta ufficiale della Regione. Dalla pubblicazione decorre il termine di tre mesi previsto dall'art. 17 *bis* dello statuto affinché un quinto dei deputati regionali ovvero un cinquantesimo degli elettori richieda che la delibera legislativa statutaria approvata dall'Assemblea sia sottoposta a *referendum* confermativo. Nel caso in cui l'Assemblea regionale approvi la delibera con la maggioranza qualificata dei due terzi il *referendum* potrà essere richiesto solo da un trentesimo degli elettori.

L'indizione del *referendum* confermativo da parte del Presidente della Regione sospende i termini del procedimento di formazione delle leggi statutarie, che potranno essere promulgate solo a condizione che siano approvate nella consultazione popolare dalla maggioranza dei voti validi. La promulgazione della legge si avrà oltre che nel caso di esito positivo del *referendum* anche nei casi in cui la relativa richiesta venga dichiarata inammissibile ovvero non sia stata presentata alcuna richiesta nel termine di tre mesi²⁵.

Le leggi statutarie sono sottoposte a dei limiti specifici fissati dallo statuto speciale: l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Il limite dell'*armonia con la Costituzione*, già presente nel testo ori-

²⁴ Così, per primo, RUGGERI, *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della «specialità»*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999/1, 231 ss., spec. 239, trovando conferma sia nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 370 del 2006, sent. n. 164 del 2008, sent. n. 149 del 2009 e sent. n. 337 del 2009), sia in atti normativi statali (art. 19, c. II, Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 7 ottobre 2008).

²⁵ Artt. 2 e 10 legge reg. Sicilia 23 ottobre 2001, n. 14.

ginario dell'art. 123 Cost. con riferimento agli statuti ordinari, ha sempre rappresentato una formula di "non agevole interpretazione"²⁶ rispetto alla quale la dottrina si è spesso divisa fornendo indicazioni contrastanti²⁷.

Indicazioni non meno enigmatiche sono offerte dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'analogo limite fissato dall'art. 123 Cost. con riferimento all'autonomia statutaria delle regioni ordinarie. In tali pronunzie la Corte ha lapidariamente affermato che «il riferimento all' "armonia", lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito»²⁸.

Posto che il limite dell'armonia realizza un vincolo più stringente a fronte di quello del mero rispetto, permane insoluto il nodo dell'esatta portata di questo limite. Una possibile spiegazione, rispettosa del principio di costituzionalità, per cui la supremazia della Costituzione esclude che i vincoli che da essa discendono possano essere in alcun modo elusi o variamente graduati nello svolgimento delle funzioni pubbliche in primo luogo normative, induce a ritenere che il limite dell'armonia sia destinato ad operare in uno spazio privo di vincoli costituzionali che possano non condizionare le scelte del legislatore regionale. È questo certamente il caso della disciplina della forma di governo regionale, rispetto alla quale il legislatore statutario regionale po-

²⁶ In questi termini v. DE SIERVO, *Art. 123*, in *Commentario della Costituzione. Art. 121 – 127. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo II, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli editore, 131.

²⁷ In merito al dibattito su come intendere il limite in questione si v., CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo i costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, Giuffrè, 2007, 181-182; OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002, 169; SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001/3, 453 – 486. Per una ricostruzione del dibattito scientifico e giurisprudenziale v., SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.

²⁸ Corte cost., sent. n. 304 del 2002.

trà compiere le sue scelte libero da precise e puntuali indicazioni ricavabili dal testo della Costituzione e dello statuto speciale, potendo scegliere fra una molteplicità di *opzioni organizzative*.

Il rispetto dovuto all'autonomia regionale non si può spingere, però, fino al punto di *sganciare* le scelte delle regioni da un quadro ordinamentale – identificabile con la forma di Stato disegnata dalla Costituzione – rispetto al quale non ogni possibile opzione organizzativa sarebbe compatibile.

In conclusione, la legge statutaria si configura quale «fonte a competenza riservata e specializzata»²⁹, espressione di una «potestà normativa di grado più elevato»³⁰ e diversa dall'ordinaria potestà legislativa regionale.

6. Le *promesse* della stagione riformatrice del 2001, che vedeva un robusto rafforzamento delle autonomie sia ordinarie (leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001), sia speciali (legge costituzionale n. 2 del 2001), non hanno sempre trovato compiuta attuazione.

Quanto al mantenimento dell'assetto delle autonomie speciali, occorre però almeno ricordare che, all'indomani della riforma del Titolo V, furono sollevati non pochi interrogativi circa la conservazione dell'autonomia regionale differenziata, alla luce dell'opzione in favore di un riparto di competenze basato sulla competenza generale ed esclusiva delle Regioni e sulla contestuale enumerazione delle materie di competenza statale. In altre parole, il ribaltamento di prospettiva circa il riparto di competenze avvalorato dalla riforma costituzionale del 2001 avrebbe potuto costituire occasione anche di ripensamento della specialità, in una prospettiva di tendenziale avvicinamento delle Regioni a statuto ordinario a quelle dotate di autonomia speciale e, in ogni caso, di consistente valorizzazione dell'autonomia e della differenziazione, a prescindere dallo statuto degli enti territoriali dotati di autonomia speciale³¹.

²⁹ Corte cost., sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004.

³⁰ Corte cost., sent. n. 304 del 2002.

³¹ Moltissimi i contributi nei quali gli studiosi affrontano le ragioni costituzionali dell'autonomia speciale dopo la l. c. 3/2001 le indicazioni che seguono – necessariamente sommarie – sono indicative della ricchezza di un dibattito ampio e articolato:

Nel senso della ricerca di un rinnovato fondamento e sviluppo dell'autonomia speciale, pur senza giungere ad un vero e proprio ri-

D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2016, www.rivistaaic.it; IDEM, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2014, www.rivistaaic.it; DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, www.rivistaaic.it; SAITTA, *Gli statuti delle regioni speciali ieri, oggi e domani*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, 3175; GIANGASPERO, *La nascita delle regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, 121; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso del Presidente della Corte costituzionale in occasione della seduta solenne per il 50° dall'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio, 2014), in www.cortecostituzionale.it; RUGGERI, *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni di ordine metodico e ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 357; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2014, www.rivistaaic.it; AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *Le Regioni* 1/2015, 21; SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2014, www.rivistaaic.it; VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, www.rivistaaic.it; PAJNO, VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2004*, Giappichelli, Torino, 2005; PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2007; MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013; MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, 139; PAJNO, L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali, in PAJNO, VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2010, 173; DEMURO, MOLA, RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna*, Maggioli, Bologna, 2013; CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, 161; IDEM, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in PAJNO, VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2010, 97; DEMURO, *Quale futuro per le autonomie speciali*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2016, in www.astrid-online.it; PAJNO, RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali e la riforma costituzionale: profili problematici e effetti di complicazione normativa*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2016, in www.astrid-online.it.

pensamento della specialità, sembravano infatti allora deporre alcuni elementi testuali della legge costituzionale n. 3 del 2001, con particolare riguardo, da un lato, al suo art. 10, che prefigura un procedimento di adozione di nuovi statuti speciali, e, dall'altro, all'introduzione del terzo comma dell'art. 116 Cost., che fonda una significativa apertura verso un regionalismo asimmetrico. Sicché, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, era quantomeno lecito interrogarsi sul senso e sulle prospettive di un regionalismo costituzionalmente differenziato che, dopo oltre cinquant'anni di esperienza repubblicana, si presentava comunque in una nuova luce.

Entrambi i procedimenti sopra richiamati sono invece rimasti sostanzialmente inattuati. L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che avrebbe potuto segnare l'avvio di una nuova stagione statutaria è stato sostanzialmente utilizzato dalle autonomie speciali in chiave difensiva, quando non conservativa. Le iniziative regionali di modifica degli statuti speciali – pur essendo il procedimento determinato dall'alto, secondo quanto suggerisce l'espressione «sino all'adeguamento» utilizzata dall'art. 10 – quando si sono manifestate a livello regionale non hanno avuto successo. Esse, comunque, si sono prevalentemente collocate nella prospettiva del mantenimento dell'originaria specialità, dando scarsamente corpo ad una nuova progettualità statutaria.

Basti pensare, soltanto a titolo di esempio, alla perdurante anomalia del controllo di costituzionalità sulle leggi della Regione siciliana³², espunta dall'ordinamento soltanto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014³³, prima della quale l'iniziativa regionale volta a modificare lo statuto era stata esercitata allo scopo di mantenere l'*eccentrico* (per usare le parole della Corte costituzionale, sentenza n. 314 del 2003) controllo preventivo, unico caso nel panorama del dirit-

³² Su cui v, VERDE, SCALA, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, cit.,.

³³ Cfr., REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 2014, 4501; ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni* 2/2015, 473; D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Le Regioni* 2/2015, 484.

to regionale italiano, che consentiva al Commissario dello Stato e al Presidente della Regione mediante la prassi della cosiddetta promulgazione parziale di *filtrare* l'entrata in vigore delle leggi regionali, quando non, addirittura, con l'obiettivo di reintrodurre quello dell'Alta Corte per la Regione siciliana³⁴.

Su un versante in parte diverso si colloca la questione dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Quest'ultimo, prefigurando un percorso volto ad introdurre forme di regionalismo differenziato, impone la ricerca di un equilibrio di sistema che è ancor oggi un obiettivo che con difficoltà viene messo a fuoco³⁵.

³⁴ Cfr. lo schema di progetto di legge costituzionale da proporre ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto della Regione siciliana al Parlamento nazionale recante *Modifiche allo Statuto della Regione*, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 281 del 30 marzo 2005 nonostante la giurisprudenza costituzionale l'avesse da tempo dichiarata fuori sistema e ne avesse progressivamente smantellato le competenze (sentenze n. 38, n. 44, 58, n. 111, n. 112 e n. 126 del 1957; n. 9 e n. 60 del 1958; n. 21 del 1959; n. 31 del 1961). Sul punto, v. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della regione siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 6/2002, 845; IDEM, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *Nuove Autonomie*, 1-2/2004, 13.

³⁵ Chi volesse ricostruire i percorsi della differenziazione territoriale nel nostro ordinamento costituzionale dovrebbe inoltre tenere in considerazione anche altri fattori. Negli anni passati è stato infatti messo in atto più di un tentativo, da parte di alcune regioni ordinarie (Piemonte, Toscana, Lombardia, Veneto) di procedere lungo la linea segnata dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione per provare a conquistare competenze ulteriori rispetto a quelle definite sempre dall'art. 117 della Costituzione. Come è noto, però, tali tentativi non hanno avuto alcuno sbocco concreto (sul tema cfr., ad es., BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Alcune tesi per aprire un dibattito*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 9 ss. 2008, CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in Pajno, Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2010, 69 ss.; DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche*, in Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 2013, 419 ss. In tempi più recenti il tema dell'attuazione dell'art. 116, comma terzo, è tornato all'attenzione dell'attenzione per iniziativa di diverse regioni ordinarie su cui ora si veda il saggio di RIVOSECCHI (*Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali (online)*, 3/2021, 779 ss.) al quale rinvio anche per quel che attiene allo svolgimento delle iniziative regionali ivi ricostruite, nonché per ulteriori richiami bibliografici.

Al momento la riforma costituzionale del 2001 non soltanto si è rivelata un'occasione mancata per approfondire le ragioni eminentemente storiche e il fondamento giustificativo della specialità (insularità; minoranze linguistiche; questioni internazionali) nella rinnovata cornice costituzionale, ma, sotto taluni profili, ha contribuito a fondare una presunta condizione di "minor favore" dell'autonomia regionale speciale rispetto a quella ordinaria.

Di qui muove la paradossale stagione di inseguimento della rinnovata autonomia regionale ordinaria da parte di quella speciale, sul rilievo della condizione di disagio e di arretramento sofferta da quest'ultima, in ragione dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2011.

In questa chiave di lettura si colloca la giurisprudenza costituzionale volta ad interpretare l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 quale *clausola di maggior favore*, che, in attesa dell'approvazione dei nuovi statuti speciali, impone di applicare la disciplina costituzionale prevista per le Regioni a statuto ordinario anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, guardando al complesso degli istituti che possono garantire forme di autonomia *più ampia* rispetto a quella prevista dai rispettivi statuti³⁶.

La tardiva e incompleta attuazione degli istituti volti a sorreggere l'autonomia speciale è stata peraltro ampiamente compensata dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha largamente utilizzato la *clausola di maggior favore*, garantendo, in tal modo, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome l'applicazione del parametro maggiormente favorevole all'autonomia, nella scelta tra quello costituzionale e quello statutario.

Sicché, nella prospettiva adottata dalla giurisprudenza costituzionale, le autonomie speciali hanno così potuto, da un lato, fruire di un considerevole ampliamento delle materie ascritte alla loro competenza, di potestà concorrente o residuale, non ricomprese negli elenchi statuari, e, dall'altro, mantenere le materie statutarie (talvolta oggetto di interpretazione ampliativa da parte della Corte).

Vero è che la giurisprudenza costituzionale, nel garantire la pecu-

³⁶ In questo senso, tra le tante, Corte costituzionale, sentenze n. 274 del 2003; n. 51 del 2006; n. 255 del 2014; 241 del 2018; 77 del 2020.

liare condizione delle autonomie speciali, nel senso del mantenimento delle condizioni maggiormente favorevoli all'autonomia, per effetto dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ha ripetutamente affermato che la scelta del parametro – costituzionale o statutario – impone che esso venga applicato nella sua interezza. Ciò significa che, in caso di applicazione del parametro statutario, in quanto più favorevole all'autonomia, esso deve essere applicato con il corollario dei *limiti interni* ad esso previsti, a partire dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dalle norme di riforma economico-sociale³⁷. Di talché la Corte ha ben potuto, di volta in volta, mediante giudizi di preferenza, estendere non soltanto il parametro di maggior favore all'autonomia, ma, altresì le relative limitazioni.

Alla stregua della richiamata giurisprudenza costituzionale, ciò si è talora tradotto in una lettura restrittiva dell'autonomia speciale, mediante la quale la giurisprudenza costituzionale, graduando i giudizi di preferenza, a partire dalla (decisiva) scelta del parametro, ora in favore del parametro costituzionale ora di quello statutario, ha potuto ricondurre la norma regionale oggetto di censura ora alla potestà regionale residuale (con ciò esponendola ai rischi di compressione per effetto della connessa espansione dei titoli di competenza esclusiva statale, costituiti da: concorrenza, livelli essenziali, ordinamento civile e ambiente), ora alle materie statutarie, con ciò rendendo opponibili al legislatore regionale speciale i limiti "interni" costituiti dai principi generali dell'ordinamento e dalle grandi riforme³⁸.

³⁷ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze. n. 401 del 2007, n. 411 del 2008, n. 45 del 2010, n. 221 del 2010, n. 114 del 2011, n. 74 del 2012, n. 187 del 2013, n. 25, n. 160 e n. 240 del 2021.

³⁸ La Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire (sentenza n. 262 del 2021) che *a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione a statuto speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto» degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 536 del*

Basti pensare, soltanto a titolo di esempio, alla materia dei “lavori pubblici”, per la quale la Corte ha ritenuto che, non essendo questa contemplata dal Titolo V, dovesse trovare applicazione – secondo quanto previsto dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – la previsione statutaria che spesso, tra le materie specificamente enumerate, individua i lavori pubblici di interesse regionale o provinciale, in quanto norma di maggior favore per l’ente dotato di autonomia speciale. Ciò tuttavia – ha precisato la Corte – non significa che in relazione, per rimanere all’esempio, alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio degli enti dotati di autonomia speciale il legislatore locale sia libero di esplicitarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel cosiddetto *Codice degli appalti* (d.lgs. n. 163 del 2006)³⁹. Più precisamente la Corte ritiene che «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (di recente, sentenze n. 98 e n. 39 del 2020) [...] infine, questo orientamento vale «anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007)»⁴⁰.

La richiamata prospettiva ha consentito alla Corte di estendere alle autonomie speciali pregnanti limiti connessi ora alle materie trasversali quali concorrenza, livelli essenziali, ordinamento civile e ambiente, ora ai principi generali dell’ordinamento e alle grandi riforme, connessi ai limiti interni.

Nondimeno, il richiamato orientamento della Corte, ad esempio, si è tradotto nel consistente recupero di materie non statutarie di potestà ora concorrente, quali, ad esempio: professioni, protezione civile; ora

2002); negli stessi termini anche Corte costituzionale n. 70 del 2022.

³⁹ Corte costituzionale, sentenze. n. 401 del 2007, n. 411 del 2008, n. 45 del 2010, n. 221 del 2010, n. 114 del 2011, n. 74 del 2012, n. 187 del 2013.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n.16 del 2021, su cui CARIOLA, *Quale spazio per la normazione siciliana in materia di lavori pubblici?* in *Ambiente e Diritto*, 172021, 1 ss.; sul punto v. anche le sentenze n. 39 e 98 del 2020.

residuale, quali, ad esempio: commercio, trasporto pubblico locale; pacificamente ora ascritte al patrimonio delle competenze delle autonomie speciali per effetto della *clausola di maggior favore*.

Quanto, invece, alle materie statutarie, queste sono state salvaguardate dai parametri speciali.

Basti pensare, a titolo di esempio, a materie come la gestione del servizio idrico, costantemente ascritte, dalla giurisprudenza della Corte, sulla base di specifici parametri statutari (e delle relative norme di attuazione) alla competenza primaria delle Province autonome⁴¹.

7. Nel contesto delle dinamiche legate al rapporto fra Titolo V della Costituzione e Statuto speciale siciliano un punto delicato è rappresentato dal coordinamento della finanza pubblica.

È noto che l' "armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica", fino all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012, hanno costituito un'unica materia di potestà legislativa concorrente sulla quale è più volte intervenuta la Corte costituzionale. Tuttavia, la richiamata l. cost. n. 1 del 2012 ha "spezzato" il binomio armonizzazione dei bilanci pubblici/coordinamento della finanza pubblica e ha attribuito il primo dei due titoli alla competenza esclusiva del legislatore centrale⁴². Il "coordinamento della finanza pubblica" – al quale sono ascrivibili le disposizioni in esame – è tuttora un ambito di legislazione concorrente, e a rigore, in relazione ad esso spetta allo Stato la sola determinazione dei "principi fondamentali"⁴³.

⁴¹ Tra le tante, Corte costituzionale, sentenze nn. 41 e 233 del 2013, n. 137 del 2014, 142 del 2015.

⁴² Peraltro, non sarà semplice individuare in astratto cosa debba essere ricondotto a ciascuno dei due titoli competenziali, dato che il "coordinamento della finanza pubblica" e l'"armonizzazione dei bilanci pubblici" sono stati intesi dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 17 del 2004, come un'endiadi.

⁴³ In particolare, sul "coordinamento della finanza pubblica" cfr., RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 147 ss.; ID., *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1/2016; ID., *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra Stato e Regioni nella tutela del diritto della salute: dall'emergenza alla stabilizzazione*, in *Diritto*

In effetti, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che dall'attuazione dell'art. 119, comma secondo, della Costituzione, possono derivare vincoli precisi anche nei confronti di tali Regioni, considerato «che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* (corsivo mio) anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno [...] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata»⁴⁴.

Le disposizioni statali che recano principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica possono incidere sulla competenza legislativa regionale solo a condizione che esse siano effettivamente configurabili alla stregua di “principi fondamentali”. Il problema, però, sta proprio nell'individuazione della soglia di compressione dell'autonomia regionale ammissibile e, dunque, nell'esatta ricostruzione dei limiti alla competenza statale a porre “principi fondamentali”: e al riguardo la giurisprudenza costituzionale, purtroppo, non offre certezze ma pochi e instabili punti di riferimento. Così, da una parte, la Consulta ritiene che in virtù del “coordinamento della finanza pubblica” lo Stato debba limitarsi a porre *obiettivi*, soprattutto in relazione al contenimento della spesa pubblica, lasciando al legislatore regionale

e Società, 2/2021, 223 ss.

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 2004, n. 425, in *Le Regioni*, 2005, 671 ss., *ivi*, M. BARBERO, Golden rule: “*non è tutt'oro quel che luccica*”!, 675 ss.

l'individuazione degli strumenti volti alla realizzazione di questi ultimi⁴⁵. Con la conseguenza che sarebbero illegittime norme statali volte a dettare precetti analitici e puntuali, in una parola “di dettaglio”⁴⁶. Dall'altra parte, la Corte giustifica simili norme qualora, a suo avviso, si pongano come “strumentali” all'espletamento della funzione di coordinamento finanziario o, alternativamente, come “complementari”, “coessenziali”, “correlate”, “strettamente connesse” ai principi

⁴⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza. n. 284 del 2009, par. 6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 297 del 2009, par. 2.3.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 326 del 2010, par. 8.5 del *Cons. in dir.*; sent. n. 156 del 2010, par. 5.2 del *Cons. in dir.*

⁴⁶ Così il contenuto di una disposizione statale può essere tale da rendere «evidente l'impossibilità di ricondurre la disposizione *in discussione* ad un esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali, nel rispetto del tipo di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione»; in questo caso la Corte conclude affermando che una disposizione statale «è costituzionalmente illegittima perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia» (Corte costituzionale, sentenza. n. 159 del 2008). Sul punto ancora più esplicita è la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004: tutte le volte in cui lo Stato non si limita a definire un principio di coordinamento della finanza pubblica, «ma pone un precetto specifico e puntuale», tale precetto se effettivamente specifico e puntuale e per il suo oggetto, determina «una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi». In conclusione, le norme statali che pongono principi di coordinamento della finanza pubblica possono stabilire soltanto vincoli riguardanti «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – la crescita della spesa corrente». È consentita, dunque, la sola determinazione di un «limite [di spesa] complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (così Corte costituzionale, sentenza. n. 182 del 2011. Al riguardo, cfr. A. BRANCASI, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. cost.*, 2011, 2354 ss.).

fondamentali posti dallo Stato, ovvero “integrative” degli stessi, come nel caso della disciplina dei controlli affidati alla Corte dei conti⁴⁷.

Tanto premesso, non mancano fattispecie nelle quali leggi statali di “coordinamento della finanza pubblica” prevedono la c.d. clausola di salvaguardia. Tutto il percorso legato all’attuazione della legge n. 42 del 2009 è, per esempio, accompagnato dalla previsione che le disposizioni statali siano destinate ad essere applicate nel rispetto di quanto espressamente previsto dagli statuti speciali e dalle rispettive norme di attuazione. In questo caso «i principi di coordinamento della finanza pubblica [...] sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione»⁴⁸. Qui è di un certo interesse sottolineare che la giurisprudenza costituzionale parla di inapplicabilità diretta nei confronti delle autonomie speciali di disposizioni di “coordinamento della finanza pubblica”, la quale deriva da una scelta operata dal legislatore. Quest’ultimo, nel caso, ad esempio, della legge delega sul federalismo fiscale, «nel dare attuazione all’art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell’art. 119 Cost. – a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l’attuazione degli statuti speciali»⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2007, par. 3.1 del *Cons. in dir.*

⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013. Con particolare riferimento alla legge n. 42 del 2009, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che si deve procedere «attraverso un’interpretazione della normativa impugnata conforme all’art. 76 Cost. e, perciò, compatibile con i principi e criteri direttivi fissati dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009. In base a tali principi e criteri infatti, come già sottolineato, deve essere esclusa la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dei decreti delegati, dovendosi attuare il coordinamento della finanza pubblica nei confronti di tali enti solo mediante la normativa di attuazione statutaria. Da quanto precede deriva che, contrariamente alla prospettazione della ricorrente, il contenuto della disciplina dell’armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici applicabile alla Regione autonoma non è predeterminato unilateralmente dallo Stato, ma è individuato mediante decreti legislativi i cui schemi sono elaborati dalla Commissione paritetica» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 178 del 2012).

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2012 e sentenza n. 178 del 2012.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 2013 si ribadisce che la potestà legislativa concorrente affida allo Stato la definizione dei principi e non dei dettagli; si precisa, però, che tali norme, «*pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiedono che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali*», da ciò la necessità, anche per la Provincia di Bolzano, «*di adeguare la sua legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al quale sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome*».

La Corte costituzionale ha inoltre considerato ammissibili disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica che recano una disciplina di dettaglio ritenendo che ciò non determini una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali. La sentenza della Corte n. 23 del 2014 ha riaffermato che la natura di norma di principio permane anche ove questa presenti prescrizioni specifiche legate «al principio stesso da un evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione».

Ebbene, tutti questi vincoli così penetranti sono senz'altro da ritenere imponibili da parte della legge statale anche alle Regioni speciali, posto che, come ha di recente ribadito la già citata sent. n. 44 del 2021⁵⁰, le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti ai principi di coordina-

⁵⁰ Afferma la Corte (sentenza n. 44 del 2021) che *in disparte la circostanza che alla materia «coordinamento della finanza pubblica», cui sono da ricondurre la disciplina statale nonché quella prevista dalla intesa, sono estranee competenze statutarie (con cui, pure, il ricorrente si confronta espressamente), per giurisprudenza costituzionale ormai costante i principi fondamentali di tale materia vincolano anche le autonomie speciali, «poiché essi sono funzionali «a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015, nonché, sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 151 del 2017; con specifico riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 130 del 2020; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 154 del 2017) [...] del resto, anche la finanza delle Regioni a statuto speciale è considerata parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 231 del 2017).*

mento della finanza pubblica. In sintesi, già nella giurisprudenza costituzionale concernente la legislazione entrata in vigore prima del gennaio 2014 le Regioni speciali non si sottraggono ai rigori dell'art. 119 della Costituzione per quel che attiene al coordinamento della finanza pubblica⁵¹ con la conseguenza che «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale», poiché essi sono funzionali «a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017)⁵²».

8. Il rapporto tra le originarie disposizioni statutarie e la Costituzione dimostra ancora una volta come lo Statuto speciale della Regione Siciliana sia oggi una fonte non più in grado di veicolare il senso della differenziazione autonomistica.

In riferimento al senso della specialità ritengo che la politica regionale oggi abbia molte difficoltà a definire in termini precisi le ragioni di una disciplina costituzionale differenziata e derogatoria rispetto a quanto previsto dal Titolo V della Costituzione. Ne consegue che il dibattito sulle possibili modifiche allo Statuto non decolla e, mentre ci si duole della mancata attuazione dell'autonomia speciale, non ci si accorge che molti degli istituti che in origine caratterizzavano la specialità siciliana sono oggi un solo ricordo.

Molte delle disposizioni dello Statuto speciale sono del tutto superate e di fatto private di qualsiasi valenza normativa. Si finisce così per guardare allo Statuto con lo stesso interesse di chi nello studiare la storia delle istituzioni si sofferma su un momento (compreso fra il 1946 e

⁵¹ Con riferimento specifico al tema della finanza regionale siciliana, v., DI GREGORIO, *La finanza della Regione siciliana alla prova delle nuove regole*, Napoli, Jovene, 2016.

⁵² Corte costituzionale, sentenza n. 130 del 2020, su cui PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale* 26 giugno 2020, n. 130, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2021, 68 ss.

il 1948) nel quale si è immaginato un certo tipo di regionalismo differenziato che però o non si è mai realizzato o al massimo ha conosciuto solo una parziale attuazione.

Se ai profili specifici del regionalismo siciliano si sommano poi le vicende che in generale hanno riguardato l'insieme dei rapporti fra Stato e Regioni, il quadro assume tinte sempre più fosche. Crisi finanziaria e lotta alle pandemia da Covid 19 ci consegnano un ordinamento sempre più stato-centrico in cui in generale il valore dell'autonomia si ridimensiona e l'autonomia speciale non riesce a trovare un senso preciso⁵³.

La ricostruzione *post* pandemica passa attraverso la realizzazione degli obiettivi indicati nel PNRR nel cui contesto le regioni sono considerate come enti attuatori rispetto ad un Piano la cui predisposizione non ha visto una partecipazione regionale particolarmente significativa⁵⁴. Si tratta di un impianto di «tipo *top-down*» in cui la titolarità delle iniziative è affidata alle amministrazioni ministeriali, «mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori»⁵⁵.

Rispetto alla realizzazione degli obiettivi indicati nel Piano non è indifferente il livello di efficienza istituzionale degli enti attuatori sia dal punto di vista del funzionamento della forma di governo regionale che dell'efficienza amministrativa. E in questo senso l'impatto delle normative di accompagnamento del PNRR sull'ordinamento regionale siciliano sembra essere dirompente dovendosi immaginare un impegno formidabile delle istituzioni regionali per non fallire l'appuntamento con la ripresa.

⁵³ Cfr., FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *federalismi.it*, 25/2021, 87 ss.; MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 160 ss.; TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 216 ss.

⁵⁴ TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista dell'associazione dei costituzionalisti*, 4/2021, 179 ss.; POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, p. 199.

⁵⁵ In questi termini l'Editoriale di LUPO (*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*) nel fascicolo 1 del 2022 della rivista *federalismi.it*.

Nello scritto si è richiamata l'attenzione del lettore su alcuni aspetti problematici del regionalismo siciliano cercando di spigarne le ragioni. Resta da svolgere un'ultima considerazione anticipata in apertura di questo saggio e legata al sorgere delle regioni e all'attaccamento ai temi dell'autonomia regionale che segnarono l'approvazione dello Statuto speciale e l'avvio dell'esperienza autonomistica siciliana.

Le ombre che si addensano sulla specialità siciliana richiamano alla loro responsabilità primariamente le forze politiche che indipendentemente dagli schieramenti e dalle maggioranze non sono state in grado di avviare un percorso capace di ripensare il senso dell'autonomia speciale.

Se si assume l'impegno di ricostruire il Paese non si potrà fare a meno di ripensare il senso dell'autonomia regionale. Quest'ultima prospettiva a me sembra inevitabile perché in essa si consegna un modo di separare e articolare il potere, dalla dialettica periferia-centro e dalla modalità attraverso cui si realizzerà il circuito della rappresentanza politica locale e regionale potrà derivare un rilancio del ruolo dei partiti e una rivitalizzazione della rappresentanza parlamentare. L'attuazione del PNRR ha assoluta necessità di enti attuatori e quindi di amministrazioni regionali capaci di confrontarsi con le politiche di semplificazione, di digitalizzazione e di transizione verso una riduzione delle emissioni nocive.

I richiami appena svolti sollecitano chi scrive ad immaginare che sarà necessario promuovere un rilancio culturale e scientifico dei temi connessi con l'autonomia regionale che passi attraverso un rapporto con le Università a cui si affida il compito di immaginare il diritto regionale della modernità.

FABRIZIO SCIMÈ

RIFLESSIONI SUGLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA
NELLA REGIONE SICILIANA

Il procedimento legislativo, come è noto, può essere ritenuto la massima espressione del principio di rappresentatività nell'ambito degli ordinamenti democratici. Cionondimeno la Costituzione italiana, così come gli Statuti delle Regioni ordinarie e speciali, nonché i regolamenti interni delle assemblee legislative – nazionali e regionali – prevedono forme di partecipazione popolare ai fini dell'esercizio della funzione legislativa.

Fornirò dunque in modo sintetico qualche dato e qualche considerazione sulla pratica attuazione nell'ordinamento regionale siciliano dei principali strumenti attraverso i quali si realizza il coinvolgimento del corpo elettorale nel procedimento legislativo.

Le audizioni nelle commissioni legislative

Uno strumento che si è rivelato particolarmente utile è quello delle audizioni presso le commissioni assembleari nel corso dell'istruttoria legislativa. L'art. 12, comma 3, dello Statuto siciliano prevede che “i progetti di legge sono elaborati dalla Commissione dell'Assemblea regionale *con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali*”.

Tale norma è attuata attraverso gli articoli 71, 72 e 73 del Regolamento interno dell'Ars, i quali disciplinano nel dettaglio le modalità di partecipazione dei rappresentanti degli interessi professionali, degli organi tecnici regionali e degli esperti di particolare competenza nella materia che forma oggetto del disegno di legge in discussione.

Nel corso della XVII legislatura sono state realizzate 206 audizioni, coinvolgendo associazioni, sindacati, enti pubblici di vario genere, compresi enti locali ed università, che qui di seguito si riepilogano.

	2018	2019	2020	2021
I Commissione	14	2	10	7
II Commissione	0	0	2	1
III Commissione	15	11	18	16
IV Commissione	7	12	13	17
V Commissione	7	9	12	7
VI Commissione	5	5	6	8
Antimafia	0	0	0	2
Totale	48	39	61	58

A dimostrazione della stretta collaborazione che si realizza in seno alle commissioni tra rappresentanti del corpo elettorale e rappresentanti di interessi professionali e di organi tecnici appare utile, seppure a fini esemplificativi, indicare alcuni dei soggetti auditi in sede legislativa dalla III Commissione “Attività produttive” dell’ARS nel solo anno 2020: Federazioni regionali e provinciali agronomi e dott. forestali, Federazione regionale agrotecnici, Ordine dei chimici, Direttori e commissari str. Consorzi di bonifica siciliani Autorità di bacino del distretto idrografico, Copagri, Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Slow food Sicilia, Ass. movimento azzurro, Comitato ‘Fa la cosa giusta’, Associazione Simenza, AIAB Sicilia, Legambiente, ISDE (International Society of Doctors for environment), ARPA Sicilia, Coalizione “Stop glifosato”, ARAS (Assoc. Reg. Apicoltori siciliani), CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria), Associazioni consumatori (Federconsumatori, Codacons Sicilia, Confconsumatori, Adoc Sicilia, Adiconsum Sicilia), Distretti produttivi (agrumi e meccatronica), Docenti Università siciliane.

Le audizioni rappresentano dunque uno strumento fondamentale per consentire alla deputazione di conoscere le questioni che formano oggetto dei disegni di legge, e, più in generale, quello più importante

attraverso il quale i corpi sociali riescono a partecipare all'attività dell'Istituzione e a interagire con essa.

L'iniziativa legislativa popolare

Un altro strumento di partecipazione popolare è l'iniziativa legislativa popolare. Nella Regione siciliana tale tipo di iniziativa è prevista dai commi 1 e 2 dell'art. 12 dello Statuto della Regione, come modificato dalla l. cost. 2/2001.

Il comma 1 attribuisce la titolarità dell'iniziativa legislativa al popolo, che la esercita "mediante la presentazione, da parte di almeno diecimila cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione, di un progetto redatto in articoli". In alternativa, per le iniziative c.d. comunali, la medesima norma prevede la richiesta da parte da parte di un numero di Consigli comunali della Regione, rappresentativi di almeno il dieci per cento della popolazione siciliana. Analogamente si prevede l'iniziativa di almeno tre Consigli provinciali.

Al comma 2, invece, l'art. 12 prevede che sia una legge regionale a disciplinare "le modalità di presentazione dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli comunali o provinciali", nonché "i tempi entro cui l'Assemblea regionale si pronuncia sui progetti stessi".

L'iter dell'iniziativa popolare è, quindi, stato disciplinato dalla legge regionale n. 1/2004, agli artt. 35 ss.

In particolare l'art. 39 si occupa dell'esame di ammissibilità della proposta legislativa da parte del Presidente dell'Assemblea, mentre l'art. 40 stabilisce che i disegni di legge "popolari" debbano essere trasmessi alle commissioni e che, trascorsi sei mesi dalla assegnazione della proposta alla commissione senza che la stessa si sia pronunciata, la stessa debba essere iscritta al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea.

L'art. 134, comma 2, del Regolamento interno dell'ARS, nella versione successiva alla modifica del 2014, dispone invece che "[a]i progetti di legge di iniziativa popolare si applicano, per quanto non disciplinato dall'articolo 12 dello Statuto della Regione, le norme del presente Regolamento". Con la modifica del 2014, infatti, l'Assemblea ha inteso riferirsi esclusivamente alla fonte regolamentare per la discipli-

na del procedimento “assembleare” relativo ai progetti di legge di iniziativa popolare.

D'altronde la disciplina dettata dalla legge regionale in merito al procedimento che tali progetti di legge devono seguire in seno all'Assemblea non è in è stata più volte disattesa,

Quanto alla frequenza con la quale è stato utilizzato lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare e comunale nell'ambito della Regione siciliana, si segnala che dal 2008 al 2021 sono stati depositati all'Assemblea regionale siciliana solo otto disegni di legge di iniziativa popolare e un disegno di legge di iniziativa comunale.

Solo uno dei predetti disegni di legge di iniziativa popolare, il d.d.l. n. 102 in materia di servizio idrico, dopo essere stato abbinato ad altro d.d.l., è divenuto, a seguito dell'esito positivo dell'iter parlamentare, legge regionale (l.r. n. 19/2015). Le altre proposte legislative, invece, non hanno concluso il loro iter. Ricordiamo il travagliato iter del progetto di legge sull'istituzione della provincia di Gela. In quella circostanza, tra la data di presentazione del progetto di legge (27 settembre 2010) e la data in cui è stato espresso voto contrario dalla I Commissione (29 novembre 2011), era trascorso più di un anno, a fronte dei sei mesi previsti dalla legge regionale, mentre il successivo 13 dicembre 2011 era intervenuto il voto contrario dell'Aula. Evidentemente gli stringenti termini previsti dalla legge regionale 1/2004, peraltro di natura necessariamente ordinatoria, oltre a costituire un'invasione di campo nel potere di autorganizzazione dell'Ars previsto dall'art.4 dello Statuto, non servono a garantire l'effettività dello strumento.

D'altronde anche a livello nazionale l'iniziativa legislativa popolare costituisce uno strumento di esercizio della democrazia poco utilizzato. Si ricorda infatti, a tal proposito, che nella legislatura in corso (2018-2023) sono stati presentati solo ventisette progetti di legge di iniziativa popolare, di cui soltanto due diventati legge: A.C. n. 1309 (modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa) e A.C. n. 1485 (introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica).

Il referendum propositivo in Sicilia

Il tema dell'iniziativa legislativa popolare si lega a quello di una particolare forma di referendum, quello di tipo propositivo, poiché quest'ultimo viene generalmente considerato come una forma di iniziativa popolare in senso lato.

Nel merito, mentre l'art. 123 Cost. ha affidato allo Statuto delle Regioni ordinarie la disciplina dei referendum regionali, la legge cost. n. 2/2001 ha previsto che le Regioni a Statuto speciale disciplinino con legge regionale "statutaria", approvata a maggioranza assoluta a seguito di iter c.d. "rinforzato", i referendum abrogativi, propositivi e consultivi.

In Sicilia, detta legge costituzionale ha introdotto l'art. 13-bis nello Statuto speciale, ai sensi del quale spetta ad una legge regionale, approvata a maggioranza assoluta, disciplinare "il referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo". Tuttavia la legge regionale n. 1/2004, attuativa del citato art. 13-bis, disciplina unicamente i referendum abrogativi e consultivi, nulla prevedendo con riguardo al referendum propositivo.

Nelle altre Regioni italiane, nelle quali invece è previsto il referendum propositivo, lo stesso è variamente strutturato. In alcune Regioni, quali ad esempio il Friuli Venezia Giulia e il Lazio, esso è correttamente inteso come proposta legislativa popolare che il Consiglio regionale ha l'obbligo di esaminare e di votare.

In altre Regioni, si pensi alla Campania, alla Basilicata e alla Valle d'Aosta, è previsto un referendum, denominato *approvativo*, che consente di sottoporre al corpo elettorale un progetto di legge popolare senza che lo stesso sia stato sottoposto alla votazione del Consiglio regionale.

Tuttavia, in dottrina è stato sollevato più di un dubbio sulla compatibilità di tale tipologia di referendum con il tessuto normativo costituzionale (cfr., ad es., Tarli Barbieri), sia in ragione della previsione costituzionale della potestà legislativa del Consiglio o Assemblea regionale, sia in ragione del limite dell'armonia con la Costituzione previsto dall'art. 123 Cost. con riferimento agli Statuti delle Regioni ordinarie.

Quanto alla Regione siciliana, un referendum sostanzialmente *ap-*

provativo non appare compatibile con la normativa di rango costituzionale, e in particolare con lo Statuto. Infatti, il più volte citato art. 13-bis dello Statuto, che attribuisce al legislatore statutario la competenza a disciplinare il referendum “propositivo”, non può che essere interpretato in armonia con il resto della carta statutaria, ed in particolare: con l’art. 13 che prevede che le leggi regionali siano necessariamente approvate dall’Assemblea; con l’articolo 12, comma 3, che prevede che i progetti di legge siano elaborati dalle Commissioni della Assemblea regionale; con gli articoli 14 e 17 che attribuiscono espressamente l’esercizio della competenza legislativa, rispettivamente, esclusiva e concorrente della Regione siciliana all’Assemblea regionale.

Occorre segnalare, per completezza, che sono state presentate diverse proposte per introdurre il referendum propositivo nell’ordinamento siciliano. In particolare, nel corso della XVI Legislatura, il d.d.l. n. 680 del 27 dicembre 2013 mirava a introdurre il referendum propositivo, nel senso di “approvativo” come prima esaminato, attribuendo il potere di presentare richiesta di referendum, in alternativa, a: 50.000 elettori; un numero di Consigli comunali rappresentativi di un decimo degli elettori; un singolo cittadino, se la sua proposta è condivisa dal 30 per cento dei deputati dell’Assemblea regionale (in quest’ultima ipotesi si prevedeva che su tale proposta, presentata all’ARS, i deputati fossero tenuti ad esprimersi entro 90 giorni, e in caso di voto favorevole del 30 per cento dei deputati si sarebbe svolto il referendum sul progetto di legge).

Tuttavia, alla luce delle considerazioni espresse poc’anzi, tale procedura è da ritenersi illegittima, in quanto l’Assemblea rimarrebbe sostanzialmente esclusa dal procedimento di approvazione della legge, attribuendosi tale potere di approvazione direttamente al corpo elettorale.

Peraltro l’assenza del vaglio delle commissioni competenti nella procedura del referendum approvativo si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 12, comma 3, dello Statuto siciliano, il quale, analogamente all’art. 72 della Costituzione, prevede come fase necessaria dell’iter legislativo l’esame dei progetti di legge nell’ambito delle commissioni competenti.

Da tutto quanto detto discende, a nostro giudizio, che l’unico referendum propositivo compatibile con l’ordinamento siciliano è quello

inteso “in senso stretto”, sul modello di quanto previsto in Friuli o nel Lazio, ferma restando cioè la necessità di votazione del testo da parte dell’Assemblea.

Analoga opinione è riscontrabile nella dottrina che ha ritenuto la Regione siciliana l’unica Regione nella quale, alla luce delle peculiarità dello Statuto e delle sue disposizioni sulla forma di governo, non sarebbe possibile trasferire in capo al corpo elettorale una quota della funzione legislativa, rigidamente attribuita all’Assemblea legislativa¹.

Il referendum confermativo, abrogativo e consultivo in Sicilia

L’art. 17-*bis* dello Statuto siciliano prevede il referendum c.d. confermativo sulle leggi in materia di legislazione elettorale (art. 3, co. 1), sulle modalità della conclusione anticipata della legislatura per dimissioni della maggioranza dei deputati (art. 8-*bis*) e sulla forma di governo (art. 9, co. 3, e art. 41-*bis*).

Tali leggi sono sottoposte a referendum qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti l’Assemblea regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se le leggi sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti dell’Assemblea, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l’elezione dell’Assemblea medesima.

Il citato art. 17-*bis* dello Statuto ha ricevuto attuazione da parte della legge regionale n. 14/2001, applicata solo in occasione della consultazione referendaria tenutasi il 15 maggio 2005 sulla legge regionale n. 7/2005 (“Norme per l’elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l’elezione

¹ M. GALDI, “I referendum “a contenuto positivo” nella democrazia che cambia”, in *www.federalismi.it*, n. 15 del 18 2018.

dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali").

La votazione ha avuto esito positivo e ha confermato la legge, pur avendo preso parte al voto solamente il 16,88% degli aventi diritto (in assenza di un quorum minimo previsto dalla legge).

Quanto al referendum abrogativo e a quello consultivo, essi sono previsti dall'art. 13-bis dello Statuto e disciplinati dalla già citata legge regionale n. 1/2004.

Il referendum abrogativo è indetto su richiesta di cinquantamila elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni siciliani o di quaranta Consigli comunali (rappresentativi del 10 per cento degli abitanti regionali) o di tre Consigli provinciali (rappresentativi del 15 per cento degli abitanti). Esso può avere ad oggetto le leggi regionali, fatta eccezione per quelle rientranti nelle materie escluse dall'art. 2, comma 2, della stessa l.r. n. 1/2004.

Il referendum consultivo, invece, è finalizzato a conoscere l'opinione della popolazione regionale circa i principi, gli indirizzi o gli orientamenti relativi ai progetti di legge regionali. Esso è indetto, su richiesta presentata dai deputati regionali e dalla Giunta regionale, dall'Assemblea regionale, con una votazione a maggioranza assoluta. Nel caso in cui le proposte sottoposte a referendum continuino il loro corso, si fa menzione dell'intervenuto referendum e si motivano le eventuali difformità del contenuto del progetto di legge rispetto all'esito del referendum nella relazione presentata dalla Commissione assembleare referente.

Ad oggi, tuttavia, non è pervenuta alcuna richiesta di referendum abrogativo e di referendum consultivo sulle norme regionali.

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte, deve ritenersi che lo strumento che ha dimostrato una reale efficacia nel favorire la partecipazione popolare al processo legislativo è senz'altro quello delle audizioni, che non a caso era già previsto nel testo originario dello Statuto siciliano.

Di contro, è stato evidenziato che né l'iniziativa legislativa popolare, né le diverse tipologie di referendum nelle loro varie declinazioni

hanno mai avuto particolare successo nel favorire la partecipazione popolare. Tale circostanza è peraltro riscontrabile anche con riguardo a quelle Regioni, come la Valle d'Aosta, che pure erano state pioniere nell'introduzione della normativa sul referendum c.d. "approvativo". Si rammenta infatti che, nei venti anni successivi all'introduzione di tale strumento all'interno dello Statuto valdostano, si sono svolte solamente due consultazioni referendarie e una soltanto di queste ha raggiunto il quorum necessario per l'approvazione, benché la legge sia stata successivamente dichiarata incostituzionale.

Tale normativa regionale ha, peraltro, costituito la base di riferimento del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089, che intende modificare gli articoli 71 e 75 della Costituzione, oltre alla legge costituzionale n. 1 del 1953, al fine di prevedere in Costituzione una forma di referendum propositivo di tipo "approvativo".

All'interno di tale disegno di legge costituzionale, approvato in prima lettura alla Camera dei deputati (e attualmente all'esame del Senato) si prevede un'iniziativa legislativa popolare rinforzata con cinquecentomila firme, in presenza della quale, se le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. Se le Camere approvano il disegno di legge di iniziativa popolare con modifiche sostanziali, il referendum è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino. A quel punto la proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione qualora quella soggetta a referendum non venga approvata.

Il disegno di legge costituzionale in questione non sembra in linea con il sistema costituzionale vigente, poiché finisce per delineare un meccanismo legislativo nel quale l'iniziativa legislativa popolare è esercitata contro e, quasi a prescindere, dal Parlamento.

Tale visione dei rapporti istituzionali richiama una visione "giacobina" dei rapporti tra elettori ed eletti e più in generale tra popolo e poteri dello stato. Quella secondo la quale nelle assemblee legislative gli eletti agivano da meri "portavoce" del popolo, non diversamente da come il giudice era considerato "bocca della legge" (vedi la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, nella quale all'art. 6 è sancito che "La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione").

Questo tendenza a capovolgere il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, esercitata soprattutto a mezzo degli strumenti digitali (il che mi ricorda tanto la realtà visionaria descritta da scrittori straordinari, quali George Orwell, Aldous Huxley, Ray Bradbury) è stata esaltata dal sopraggiungere della pandemia, nel corso della quale più volte si è proposto lo svolgimento da remoto delle sedute del Parlamento e per l'esercizio del diritto di voto.

Gli Uffici dell'Assemblea regionale siciliana hanno sempre ritenuto di opporsi a questa prospettiva che non appare conforme né alle disposizioni costituzionali in materia né a quelle regolamentari. Ma qui si aprirebbe un altro fronte di riflessione e di approfondimento.

Concludo osservando che oggi sembra che si stia recuperando il senso del valore della competenza, e credo che ciò sia dovuto alla grave crisi che il Paese si sta trovando a fronteggiare a causa della pandemia da Covid-19. Forze politiche che avevano fatto dello slogan "uno vale uno" la propria bandiera politica oggi, invece, sostengono il governo presieduto dal Premier Mario Draghi e il ruolo, svolto a livello nazionale ed internazionale, dai tecnici governativi. Allo stesso modo, anche le forze politiche, in passato più accesamente antieuropeiste, oggi sostengono gli interventi di rilancio dell'economia pubblica finanziati con i fondi europei del PNRR.

I sentimenti "antieuropeisti" e "anticasta", tanto in auge negli anni precedenti e che tanto hanno fruttato elettoralmente a diverse forze politiche, sembrano in attenuazione, ma sono sempre pronte a riemergere. D'altronde esse sono il sintomo di un malessere sociale che le classi dirigenti, politiche e burocratiche, hanno il compito di interpretare per rimuoverne le cause, piuttosto che per costruire carriere.

LAURA LORELLO

LA PARTECIPAZIONE POPOLARE AL PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO PREVISTA DALLO STATUTO:
VINCOLO GIURIDICO O POLITICO-PARLAMENTARE?

1. L'art. 12.3 dello Statuto della Regione Sicilia prevede che "I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali"¹.

Questa partecipazione si inquadra nella dimensione del pluralismo dell'art. 2 della Costituzione e apre alla solidarietà politica, economica e sociale, indicata, immediatamente dopo, dalla stessa disposizione costituzionale.

Occorreva, quindi, dare una forma a questa partecipazione, che avrebbe permesso l'espressione e la canalizzazione di istanze diverse e contrastanti e la loro successiva sintesi, evitando così conflitti e rischi di ineffettività della decisione parlamentare. Inoltre, dal punto di vista dello Statuto siciliano, la partecipazione dei citati interessi avrebbe reso più solida la capacità dell'ente regionale di farsi rappresentante della collettività.

La modalità indicata dal legislatore statutario siciliano modella la partecipazione dei corpi sociali nella sede dell'istruttoria legislativa, procedimentalizzando la stessa, al fine di garantire che il percorso di formazione della legge sia realmente aperto alle diverse istanze, al di là di quanto già non avvenga ad opera dei partiti politici.

Guardando al profilo procedimentale, l'art. 12.3 configura la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli

¹ Si tratta di un elemento innovativo, come ricorda L. SALAMONE, (*Gli istituti di partecipazione popolare*, in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Torino, 2012, p. 287 ss.), che valorizza in modo deciso il profilo della partecipazione, al di là della previsione di forme dirette, pur contemplate dallo Statuto siciliano dallo stesso art. 12

organi tecnici regionali come generale, nel senso che essa è riferita a tutte le tipologie di iniziativa legislativa, sia essa parlamentare, che popolare, che dei consigli comunali e provinciali². Ciò può ricavarsi dalla collocazione della disposizione a chiusura dei commi che individuano i diversi tipi di iniziativa.

La previsione dell'art. 12.3, poi, si intreccia con quelle degli artt. 71, 72 e 73 del Regolamento Generale dell'Ars, che specifica le modalità di svolgimento della partecipazione.

In queste disposizioni, la commissione viene configurata come *motore* della partecipazione, nelle sue diverse forme, all'interno del procedimento di formazione della legge regionale. E ciò ha trovato conferma nella prassi parlamentare dell'Assemblea³.

2. Negli Statuti delle altre regioni ad autonomia speciale non si riscontra una disposizione analoga a quella dell'art. 12.3 dello Statuto siciliano. Le istanze partecipative, diversamente, trovano talora posto all'interno delle previsioni dei regolamenti dei Consigli regionali.

Così nel caso della Regione Sardegna, indicazioni si ritrovano nell'art. 43 del Regolamento consiliare, che prevede che le commissioni possano svolgere audizioni ed acquisire informazioni e documenti dal Presidente della Regione e dagli Assessori interessati e, previa intesa con questi, da funzionari dell'Amministrazione regionale, così come da funzionari di enti ed aziende dipendenti dalla Regione e, sempre nell'ambito regionale, da amministratori o dirigenti di enti pubblici e di aziende private, rappresentanti di sindacati, di categorie economiche, di interessi diffusi e di gruppi sociali, di esperti, che vengono così inseriti nel percorso dell'istruttoria legislativa. Le commissioni possono, inoltre, sentire parlamentari, rappresentanti e dirigenti di settori dell'Amministrazione statale e altri organi estranei alla Regione.

² Così M. DI PIAZZA, *Normativa di attuazione statutaria ed esperienza partecipativa popolare al procedimento legislativo nelle commissioni parlamentari dell'A.R.S.*

³ Così M. DI PIAZZA, *Normativa di attuazione statutaria*, cit. Va precisato che la forma di partecipazione delineata dall'art. 12.3 Stat. Sic. e dagli artt. 71-73 del Regolamento Generale dell'Ars ha natura diversa dalle indagini conoscitive prevista dall'art. 63 bis dello stesso Regolamento, che rappresentano strumenti dell'attività istruttoria ordinaria degli organi legislativi

L'art. 44 aggiunge la possibilità che le commissioni possono richiedere un parere ad organi estranei alla Regione su un progetto di legge o un atto di programmazione.

Riguardo alla Regione Val D'Aosta, il Regolamento consiliare prevede la partecipazione alle sedute delle commissioni del Presidente della Regione o degli Assessori per acquisire informazioni e chiarimenti sulle questioni di loro competenza o per fornire notizie e documenti necessari per lo svolgimento delle loro attività. Ancora il successivo art. 25 stabilisce che le commissioni possano consultare rappresentanti di enti pubblici, locali e non, di sindacati dei lavoratori, di organizzazioni di categoria e di altre organizzazioni e associazioni sociali, economiche e culturali, per l'esame dei singoli argomenti o progetti di legge e, quindi, in sede di istruttoria legislativa; ma possono anche avvalersi di esperti esterni all'Amministrazione e di funzionari della Regione e degli uffici da essa dipendenti.

Nel Regolamento del Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia, l'art. 92 disciplina espressamente l'istruttoria legislativa, aprendola in primo luogo al Presidente della Regione o all'Assessore competente, per l'acquisizione di informazioni, anche attraverso la predisposizione di apposite relazioni tecniche. Nel successivo art. 96 si stabilisce la possibilità, in presenza di espresse disposizioni legislative, di richiedere pareri di organismi esterni al Consiglio su progetti di legge o loro parti. Ma è di rilievo l'art. 98, che abilita la commissione, nel corso dell'istruttoria legislativa, all'audizione di soggetti ritenuti direttamente o indirettamente interessati alla materia trattata o comunque in grado di fornire dati, informazioni e notizie utili, coinvolgendo, quindi, nella stessa l'apporto di soggetti esterni.

Infine, il Regolamento del Consiglio Regionale del Trentino Alto Adige all'art. 32.4 dispone che le commissioni possano richiedere agli Assessori competenti ed ai Consiglieri proponenti il disegno di legge, informazioni, notizie e documenti e, al successivo comma 9, affida alla commissione la facoltà di valersi, se ritenuto necessario, della collaborazione di elementi tecnici estranei al Consiglio, che vengono così inseriti nello svolgimento dell'istruttoria legislativa, o la facoltà di sentire singoli Consiglieri.

Diversamente da quanto si ritrova nello Statuto siciliano, dunque, le indicazioni per la partecipazione di soggetti esterni, portatori di in-

teressi, all'istruttoria legislativa sono contenute, in alcuni casi, solo nei regolamenti dei Consigli delle altre regioni a statuto speciale e non assumono la connotazione di norma statutaria.

Sul piano statale, la dimensione partecipativa non sembra avere ricevuto la stessa attenzione nei regolamenti delle Assemblee legislative.

A riguardo nulla si trova nel Regolamento del Senato, che all'art. 46 assegna alle commissioni la facoltà di richiedere informazioni o chiarimenti su "questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza", nei soli confronti dei rappresentanti del governo; allo stesso modo, esse possono richiedere ai soli ministri, e alle amministrazioni o agli enti controllati, di fornire "notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame".

Anche il Regolamento della Camera, pur provvedendo ad una diffusa disciplina dell'istruttoria legislativa in commissione, all'art. 79 configura la possibilità della partecipazione del solo governo. Infatti, il comma 4 dell'art. 79 attribuisce alla commissione competente la possibilità di acquisire "gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo", richiedendo al governo di "fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche", confermando, dunque, un impianto chiuso all'accesso di eventuali, diverse istanze di partecipazione.

3. L'importanza dell'apporto partecipativo di soggetti portatori di interessi di diversa natura al procedimento di formazione della legge non ha, dunque, trovato rilievo all'interno dei Regolamenti delle assemblee parlamentari, forse anche in relazione all'idea che l'approvazione della legge dovesse essere il frutto del confronto e del dibattito dei soli rappresentanti del popolo, chiamati ad esprimerne in modo unitario ed esclusivo la volontà.

Il suo rilievo, tuttavia, è stato colto, come visto, a livello regionale e, nel caso della Regione Sicilia, nella sede stessa dello Statuto, mostrando una grande capacità di visione prospettica del legislatore regionale siciliano, capacità della quale è oggi possibile cogliere tutta l'importanza.

In questo senso, se non sembra possibile ricavare dall'art. 12.3 dello Statuto siciliano alcuna prescrittività di natura giuridica, rispetto al procedimento di formazione delle legge regionale, si può ravvisare certamente nello stesso una vincolatività di tipo politico, che, a modesto avviso di chi scrive, risulta *rinforzata* alla luce delle indicazioni del giudice costituzionale e, più di recente, alla luce del rinnovato interesse per la partecipazione politica nella forma del c. d. dibattito pubblico.

A questi profili sono dedicate le considerazioni che seguono.

3.1. La valorizzazione della dimensione partecipativa come elemento compositivo del sistema costituzionale è emersa, a livello regionale, nella decisione della Corte Costituzionale n. 379 del 2004, relativa al giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via principale dallo Stato contro alcune disposizioni dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato nel 2004.

In riferimento al tema che ci occupa, di interesse sono i profili di costituzionalità relativi all'art. 17 e all'art. 19 della delibera statutaria.

Riguardo al primo, si prevedeva che l'Assemblea legislativa potesse indire un'istruttoria nella forma del "contraddittorio pubblico", aperta anche ad "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale", istruttoria volta alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale. Tali atti avrebbero dovuto dare conto degli esiti dell'istruttoria in un'apposita motivazione. Secondo il governo ricorrente, tale previsione avrebbe causato l'insorgere di "aggravi procedurali", "non coerenti" con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione dell'art. 97 Cost. La Corte, nel respingere le censure sollevate, evidenzia come la previsione di un'istruttoria pubblica per la elaborazione degli atti normativi o amministrativi generali si colloca nella prassi delle più importanti democrazie contemporanee, costituendo la stessa uno strumento "già sperimentat(o) e funzionant(e)", che ha lo scopo di rendere più efficienti e trasparenti "le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche". In sostanza, la dimensione plurale della società democratica sembra richiedere che i processi di decisione, per essere aderenti alle esigenze e ai bisogni che essa esprime, siano arricchiti dell'apporto di soggetti e

organismi ulteriori rispetto ai titolari della rappresentanza politica, senza che ciò possa in alcun modo compromettere il ruolo centrale che i partiti posseggono. La loro centralità nel percorso della decisione politica, riconosciuta dall'art. 49 Cost., non solo non viene messa in discussione dalla disposizione statutaria emiliana, ma può ricevere beneficio dalla consultazione di "soggetti sociali ed economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti"⁴. Nessun danno, dunque, per la "riserva di potere legislativo del Consiglio regionale o per il principio di buona amministrazione per gli atti amministrativi", che, secondo la Corte, sono garantiti dalla previsione di un'apposita legge regionale, cui viene affidata la disciplina delle "modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento" e la definizione di precisi tempi del suo svolgimento e della sua conclusione⁵. La Corte chiarisce anche che non vi è divieto per il legislatore statutario di prevedere una motivazione del provvedimento adottato in relazione allo svolgimento dell'istruttoria e ai suoi atti; e ciò perché da un lato la legge n. 241 del 1990, invocata dal ricorrente, all'art. 3.2 "non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi"; e dall'altro lato la previsione della motivazione di atti sia legislativi che amministrativi generali è "la regola nell'ordinamento comunitario", alla quale la Regione Emilia Romagna ha deciso di adeguarsi⁶.

Il secondo profilo di interesse ha ad oggetto le censure mosse all'art. 19 della delibera statutaria, che introduceva un "diritto di partecipazione" al procedimento legislativo, riconosciuto alle associazioni che avessero fatto apposita richiesta. Secondo il governo ricorrente, una tale previsione era in contrasto con l'autonomia del Consiglio regionale, sancita dall'art. 121 Cost.; con il principio di coerenza, riconducibile all'art. 3 Cost., poiché questa forma partecipativa risultava non congruente con l'impianto rappresentativo del sistema delineato dallo Statuto regionale; e, infine, con le modalità di esercizio della sovranità popolare, che vedono i partiti politici quali essenziali canali

⁴ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 5.

⁵ *Ibidem*

⁶ *Ibidem*.

della partecipazione e primi e unici attori nel funzionamento delle assemblee legislative⁷.

Anche in questo caso il giudice costituzionale esclude ciascuna delle violazioni prospettate, rilevando che i “rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile” appartengono da tempo all’esperienza regionale italiana. La disposizione censurata dà una forma definita e “trasparente” a questa variegata gamma di relazioni, con il chiaro obiettivo di renderle stabili ed utili alla definizione dell’atto legislativo. In alcun modo ciò può ledere l’autonomia degli organi rappresentativi, né tantomeno il ruolo delle formazioni politiche che in queste operano⁸.

Lo scopo della disposizione statutaria, per la Corte, è solo quello di definire i percorsi procedurali attraverso i quali gli organi consiliari possono avvalersi dell’apporto di “organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale”; un apporto che appare importante nel processo di decisione e che va assicurato “in termini più sostanziali che nel passato”⁹. Le modalità previste dalla disposizione statutaria, la formazione di un apposito albo e la definizione di un “protocollo di consultazione”, costituiscono poi garanzia sufficiente che la “funzionalità delle istituzioni regionali” non risulterà compromessa e che la consultazione verrà modulata nel rispetto della loro piena efficienza.

Le argomentazioni sviluppate dal giudice costituzionale in questa decisione sembrano valorizzare profondamente l’importanza della dimensione partecipativa, che appare di particolare rilievo a livello regionale, quel livello che nel 2001 aveva ricevuto un forte rilancio con la riforma del titolo V della Costituzione e che nel 2004, anno della sentenza n. 379, cercava di consolidarsi attraverso la stagione dei nuovi statuti regionali. In questo contesto, la dimensione partecipativa sembra configurarsi come fattezze della nuova identità dell’autonomia regionale, disegnata nel rafforzamento del legame tra l’ente regione e la sua comunità politica e nella formalizzazione di canali di consultazione e partecipazione che rendano viva questa autonomia e la mantengano

⁷ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 1

⁸ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 6

⁹ *Ibidem*

vitale nel tempo. Questo legame, inoltre, non sostituisce ma si affianca a quello, più risalente e *ordinario*, dato dalla rappresentanza politica affidata ai partiti, legame che, anzi, può ricevere dall'apporto partecipativo rinnovato vigore.

3.2. Il secondo profilo, sul quale si ritiene opportuno soffermarsi, quello del dibattito pubblico, acquista rilievo, nel tema che qui si tratta, in riferimento alla valorizzazione della partecipazione degli interessi coinvolti nel processo di decisione. L'istituto del dibattito pubblico solo di recente ha trovato ingresso nell'ordinamento italiano con il Dlgs 18/4/2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici"¹⁰ e con il successivo Dpcm di attuazione 10/5/2018, n. 78 "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico"¹¹.

A livello regionale, si trovano previsioni espresse relative all'istruttoria pubblica negli statuti dell'Emilia Romagna (art. 17) e della Basilicata (art. 16) e in alcune leggi regionali: la l. r. Toscana n. 46 del 2013 (preceduta dalla l. r. n. 6 del 2007, non più vigente), la l. r. Emilia Romagna n. 3 del 2010, la l. r. Marche n. 31 del 2020 e la l. r. Puglia n. 28 del 2017.

Le leggi della regione Toscana (artt. 7-12) e della regione Puglia (art. 7) configurano in modo sostanzialmente uguale il dibattito pubblico, quale "processo di informazione, confronto politico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica"¹² e ne evidenziano il

¹⁰ Art. 22 Dlgs n. 50 del 2016 Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico.

¹¹ L'istituto è, invece, ben noto nel contesto europeo, come ricorda P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3, 2020, p. 679 ss., spec. p. 681 e in quello dell'UE a partire dalla Convenzione di Aarhus del 1998, fino al Regolamento UE 347/2013, p. 682. Sul punto si veda nella stessa rivista il saggio di E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, p. 571 ss.

¹² Art. 7 l. r. Toscana n. 46 del 2013. L'art. 7.2 della l. r. Puglia n. 28 del 2017 aggiunge che obiettivo della procedura è il "confronto pubblico e (al)l'informazione di tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione".

necessario carattere preliminare rispetto all'assunzione della decisione definitiva da parte delle autorità competenti. Si tratta, come è evidente, di un'ipotesi diversa da quella dell'art. 12.3 dello Statuto siciliano, che, tuttavia, ne conferma lo spirito e l'obiettivo di fondo: quello, cioè, di includere nel percorso decisionale istanze ed elementi che, diversamente, ne resterebbero esclusi. L'importanza di questa prospettiva può cogliersi nella decisione della Corte Costituzionale n. 235 del 2018, relativa alla legittimità costituzionale della l. r. Puglia n. 28 del 2017, prima citata.

La Corte, in questa pronuncia¹³, pur rilevando il contrasto tra le disposizioni censurate e gli artt. 118.1 e 97 Cost., in quanto le prime prevedevano che la regione potesse svolgere la procedura del dibattito pubblico anche su opere di rilevanza statale¹⁴, esprime una posizione di grande favore verso l'istituto, che permette di dare rilievo alle “esigenze e (a) i territori incisi dall'opera”, e che ha l'obiettivo *fisiologico* di “consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello”¹⁵. Esso, inoltre, viene configurato come una “fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione” e un “prezioso strumento di democrazia partecipativa”¹⁶.

4. La valorizzazione della dimensione della partecipazione, dunque, operata qui dal giudice costituzionale riguardo al dibattito pubblico, riveste di una luce più intensa la scelta del legislatore statutario siciliano, che, nell'art. 12.3, prevede, come già evidenziato, la partecipazione di alcune istanze di tipo economico e sindacale, ma anche professionale, e di interessi generali e diffusi, direttamente nella fase della progettazione della legge regionale, oltrepassando i confini posti all'istituto del dibattito pubblico, limitato alle opere pubbliche di rilievo statale o regionale, e portando quelle istanze e quegli interessi nella sede della decisione politica.

¹³ Corte Costituzionale, sentenza 14/12/2018, n. 235

¹⁴ Corte Costituzionale, sentenza 14/12/2018, n. 235, Cons. dir. n. 4, 5 e 8.

¹⁵ Corte Costituzionale, sentenza 14/12/2018, n. 235, Cons. dir. n. 4.

¹⁶ Corte Costituzionale, sentenza 14/12/2018, n. 235, Cons. dir. n. 6.1.

Ma la previsione dell'art. 12.3 può, ancora, essere inquadrata nella prospettiva più ampia della partecipazione, come delineata dall'art. 3.2 della Costituzione repubblicana, che si attua nell'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il senso di questa formulazione è stato esplicitato, in prevalenza, riconducendo la partecipazione politica al solo canale dei partiti, ovvero immaginando che il principio di partecipazione politica dell'art. 3.2 trovasse la sua unica o prevalente forma nell'associazione partitica, oggetto di un'apposita disposizione costituzionale, l'art. 49.

Ma proprio la crisi, ormai risalente, dei partiti politici e la loro difficoltà di farsi reali portatori della complessità e della varietà delle istanze della società contemporanea, interroga e richiede di individuare percorsi di partecipazione politica diversi e più efficaci, che siano in grado di recuperare lo scollamento tra formazioni politiche e collettività, che si riflette sul rapporto tra Istituzioni e cittadini. Si fa, dunque, strada l'esigenza di riempire di un significato nuovo la partecipazione politica, liberandola dalla "incorporazione nei partiti" e restituendole una natura autonoma.

Una nuova declinazione della partecipazione politica si affianca, così, ad altri strumenti, quali il potenziamento degli istituti di democrazia diretta o la ricerca di formule di democrazia diverse e sussidiarie rispetto a quella rappresentativa, come la democrazia deliberativa e quella partecipativa, che possano colmarne le mancanze e provare a rimediare i difetti.

Sotto questo aspetto, se i partiti non sono più in grado di assorbire tutte le domande che provengono dalla complessità sociale, la decisione politica, assunta sulla base di ciò che essi esprimono, può vedere intaccata la sua legittimazione, proprio perché difetta sotto il profilo dell'inclusività e della completezza. Diviene, allora, necessario *compensare* questa incompletezza, configurando percorsi di accesso degli interessi rimasti esclusi. Qui, l'ingresso delle istanze, nelle tipologie prospettate dall'art. 12.3 dello Statuto siciliano, nel processo di formazione della decisione, può contribuire a rendere la stessa più rispondente e più vicina alla comunità e, per questo, più accettata e legittimata.

Trova, così, conferma, l'idea, in precedenza suggerita, che l'art. 12.3 Stat. Sic., pur privo di una precettività sul piano giuridico, posseda, su quello politico, una capacità vincolante *rinforzata*, poiché è in

grado di dare una forma alla partecipazione politica dell'art. 3.2 della Costituzione.

Una partecipazione, peraltro, che, come già ricordato, si pone all'interno della formazione della legge regionale, di quell'atto, cioè, che in un sistema democratico è chiamato a realizzare la composizione delle diverse istanze della comunità regionale, di tutte le istanze, senza che a nessuna sia negata la possibilità di far sentire la propria voce.

FABRIZIO TIGANO

LINEE DI CONFRONTO TRA LA PARTECIPAZIONE
AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO
E QUELLA AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

SOMMARIO: 1. I tratti comuni, in chiave partecipativa, nel procedimento amministrativo ed in quello di formazione della legge regionale: cenni introduttivi e giustificazione dell'analisi. – 2. Democraticità e partecipazione. – 3. Struttura procedimentale e partecipazione. – 4. Partecipazione e procedimento amministrativo. – 5. Partecipazione e Statuto della regione siciliana. – 6. La partecipazione nel regolamento interno dell'ARS. – 6.1. La partecipazione al procedimento legislativo di soggetti esterni all'Assemblea: i rappresentanti degli interessi professionali, i portatori di interessi generali e diffusi, gli organi tecnici appartenenti ai ruoli della Regione e gli esperti. – 6.2. La partecipazione dei parlamentari al procedimento legislativo. – 6.3. Le specifiche forme di partecipazione dei membri del Governo. – 7. Risultati della ricognizione normativa e brevi considerazioni finali in ordine alla funzione partecipativa nei procedimenti amministrativi e legislativi nella regione siciliana. – 7.1. Individuazione dei profili comuni tra i procedimenti amministrativi e legislativi nella regione siciliana.

1. I tratti comuni, in chiave partecipativa, nel procedimento amministrativo ed in quello di formazione della legge regionale: cenni introduttivi e giustificazione dell'analisi

Ogni ordinamento democratico, per sua stessa natura, prevede forme di partecipazione alla vita comune e alle decisioni pubbliche, variamente declinate, in latitudine e in longitudine, all'interno dei relativi procedimenti.

La partecipazione, fondamentalmente, può essere diretta o indiretta, scritta o orale, obbligatoria o facoltativa.

Nella partecipazione diretta è il soggetto, singolo o associato, ad interloquire con l'autorità procedente o perché gli è riconosciuta tale facoltà o perché è la stessa autorità a chiedere (o disporre)

l'interlocuzione. Nella forma indiretta, la "voce" del partecipante è mediata da altro soggetto od organo (presumibilmente, ma non necessariamente, pubblico) a ciò deputato.

Solitamente, la partecipazione si traduce in un atto scritto (*scripta manent* viene da dire in prima battuta) e tenendo conto del fatto che le istanze e le deduzioni ivi contenute vanno a confluire agli atti del procedimento *in itinere*, secondo la regola generale *quod non est in actis non est in mundo*. In realtà, esistono forme di partecipazione orale – come prevede oggi la legge regionale siciliana sul procedimento amministrativo n. 7 del 2019, attuativa della n. 241, varata dal legislatore nazionale nel 1990 (inizialmente recepita dalla l.r. n. 10 del 1991, oggi abrogata) –, le quali sono funzionali, in tesi, a consentire un dialogo più aperto e franco tra le parti, fermo restando che anche di queste si redige apposito processo verbale.

A ben guardare, nemmeno la legge n. 241 del 1990 escludeva la possibilità di interloquire personalmente con il responsabile del procedimento. La precisazione di cui è latrice la legge regionale n. 7 del 2019 non per questo può essere considerata superflua, anzi potrebbe aprire a nuove prassi, laddove il dialogo procedimentale sia in grado di dipanarsi in maniera più informale e, in potenza, altrettanto (se non più) efficace. Si consideri, peraltro, che nei procedimenti legislativi la partecipazione si esplica, forse prevalentemente, in forma orale, ferma restando che essa viene poi inserita negli atti parlamentari in forma estesa o in sunto.

Nel procedimento amministrativo, di regola, la partecipazione è facoltativa, nel senso che anche i diretti interessati, di regola (ma con le eccezioni poste dall'art. 21 *octies*, di cui si dirà *infra*), chiamati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, possono esercitare le facoltà ad essi – ed agli intervenienti, portatori di interessi singoli, associati e/o diffusi ex art. 9 – riconosciute dall'art. 10, ovvero l'accesso endoprocedimentale, accompagnato dalla possibilità di produrre documenti, memorie e persino proposte. Solo se tale facoltà sarà esercitata, ne discenderà il c.d. "obbligo di presa in considerazione" in sede decisoria (aspetto che sarà brevemente ripreso *infra*).

Nel procedimento di formazione della legge, come risulta dal Regolamento interno all'ARS, la partecipazione non è sempre facoltativa (es., presentazione di un disegno di legge). Come si vedrà, talora, è

obbligatoria (ci si riferisce, in particolare, alla presenza in Assemblea o in Commissione; per un esame più puntuale, si rinvia *infra*), in quanto collegata a talune conseguenze, anche di un certo rilievo, a carico del parlamentare inadempiente.

In tesi, dunque, esistono forme di partecipazione nell'uno come nell'altro procedimento, il che consente di impostare, *mutatis mutandis*, un parallelo che si ritiene giustifichi l'analisi che verrà condotta di seguito.

2. Democraticità e partecipazione

La "cifra" della democraticità, da cui germinano le c.d. *facoltà partecipative*, si misura sulla "taratura" degli equilibri tra governanti e governati, tra soggetti pubblici e privati, tra persone fisiche e giuridiche.

Si tratta – è appena il caso di sottolinearlo – di equilibri fragili e delicati, particolarmente esposti alle vicende storiche, politiche, sociali ed economiche attraversate dall'ordinamento. La storia insegna, infatti, come valori fondamentali e fondanti – ci si riferisce, in specie, al principio democratico – possano, inopinatamente, venire fagocitati da eventi che stravolgono tali equilibri, al punto da comprometterli, declinando l'essenza dell'interesse pubblico, fondamento della funzione pubblica, in modo incoerente con l'*idem sentire de republica*. La partecipazione è, dunque, necessaria, insopprimibile ed utile al mantenimento dei detti equilibri, perché consente di non interrompere il dialogo fra le istituzioni e fra esse ed il popolo in senso lato, la cui volontà – come sancisce l'art. 1 della Costituzione repubblicana (ma, come si vedrà, il principio democratico è solennemente sancito anche dallo Statuto regionale siciliano) – è sovrana giacché in essa trova radice, legittimazione e giustificazione il pubblico potere.

L'affermazione in termini di principio è, dunque, essenziale, ma non basta; l'ordinamento deve metabolizzarla e renderla effettiva, anche in chiave giuridica, intervenendo opportunamente.

L'effettività della partecipazione postula, pertanto, il riconoscimento (e l'azionabilità) di specifiche facoltà, mediante le quali sia possibile procedere alla tutela ed alla protezione, da parte dei soggetti che si trovino in relazione coi poteri pubblici, di situazioni giuridiche

espressamente riconosciute nel diritto positivo, sia in sede sostanziale che in quella processuale (in proposito, basti rinviare, a titolo esemplificativo, agli artt. 2, 3, 5, 24, 27, 54, 97, 111, 113 e, ovviamente, 139 della Costituzione repubblicana).

Strumento essenziale per garantire questo dialogo è il contraddittorio, perché in grado di assicurare la possibilità di dar maieuticamente corso ad uno scambio di conoscenze e di idee in vista della futura decisione.

Le facoltà partecipative, in cui si scompone la partecipazione, previo riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive ai soggetti coinvolti in funzione del loro interesse all'oggetto e/o alla materia trattata, sono in grado di attivare rilevanti processi di confronto in funzione della migliore decisione possibile e della deflazione del contenzioso (profilo patologico e non fisiologico degli eventuali contrasti insorti, ferma restando la riconosciuta, quanto problematica, *consecutio* tra procedimento e processo di cui si dirà).

Il confronto dialettico, in relazione alla proprie pretese, costituisce, come noto, la regola nell'ambito del diritto privato, laddove le posizioni sono, ordinariamente, paritarie.

E' vero che, anche in ambito privatistico, esistono situazioni nelle quali le posizioni dialoganti non sono equiordinate.

In queste ipotesi, tuttavia, l'ordinamento interviene – si pensi alla tutela del lavoratore, contraente debole, o ai vizi del consenso nella formazione del contratto – al fine di garantire equilibri accettabili, non potendosi ammettere che alcuno detti condizioni che altri debbano subire – si pensi, ancora, alle clausole vessatorie o ai contratti per adesione ex artt. 1341 e 1342 c.c. – sanzionando, in varia misura, le obbligazioni discendenti dagli accordi intervenuti *inter partes*, ove la parità dei contraenti sia stata pregiudicata.

Il terreno, però, sul quale la "questione partecipativa" si pone in termini più rilevanti appartiene al diritto pubblico, particolarmente al diritto tributario (sul quale non ci si soffermerà, rinviando *de plano* ai tratti comuni con la l. n. 241 del 1990), al diritto amministrativo e *last but not least* al diritto costituzionale (e parlamentare).

Nel diritto tributario, il contribuente, destinatario della fattispecie di imposta e di provvedimenti (iscrizione a ruolo, cartella esattoriale) particolarmente invasivi della sua sfera giuridica personale e patrimo-

niale, rischia di subire gli effetti di scelte che hanno il carattere della esecutività e della esecutorietà.

Non a caso, la normativa – si pensi allo Statuto del contribuente – tende a bilanciare lo squilibrio (affatto connesso alla riserva di legge di cui all'art. 23 della Carta costituzionale) esistente tra l'Amministrazione finanziaria ed il destinatario del provvedimento impositivo, prevedendo forme di dialogo, che possono anche sfociare in veri e propri accordi (esemplificativo, il caso dell'accertamento con adesione), ferma restando, per ragioni sistematiche note quanto intuibili, l'indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Anche il diritto amministrativo reca con sè, in quanto erede di ragioni storico-politiche proprie della dottrina francese (su cui è sufficiente rinviare a Massimo Severo Giannini, Sabino Cassese, Bernardo Sordi e Marco Mazzamuto), un'impronta autoritativa, in qualche misura *necessaria* – quindi, da non intendere, a priori, in un'accezione necessariamente negativa – nella misura in cui l'attività è finalizzata a realizzare l'interesse pubblico.

L'originario destinatario dei provvedimenti amministrativi, la cui marca unilaterale è ben nota, si trova oggi provvisto di diritti di cittadinanza (c.d. "cittadinanza amministrativa" delineata, tra gli altri, da Feliciano Benvenuti, Vittorio Ottaviano e Ignazio Marino), oggi garantita, anche in funzione del principio di sussidiarietà orizzontale – si pensi al Terzo Settore che ne è la *sedes* dove trova attualmente significativa rilevanza (pur avendo ancora numerosissime potenzialità inesprese) –, in sede sostanziale e processuale.

Il diritto costituzionale sta ad un livello *macro* rispetto al diritto amministrativo, in quanto si occupa di impostare, ponendone i principi, le relazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati, dettando le regole di base. Non meno rilevante, per vero, il diritto parlamentare, laddove le facoltà partecipative in sede di formazione della legge trovano – come, peraltro, si avrà modo di verificare – regole di dettaglio (comprese quelle di tipo procedurale), ma non per questo prive di ragioni di interesse in relazione al tema in esame.

Anche qui, infatti, emerge prepotentemente il ruolo ed il valore della partecipazione, non solo a livello giuridico, ma anche sul piano politico, ossia nella misura in cui le scelte legislative, di competenza

delle sedi parlamentari, siano espressione della corretta rappresentazione delle istanze e degli interessi presenti nel Paese.

La partecipazione, sotto questo aspetto, è utile quanto necessaria, proprio per evitare di fagocitare tali istanze ed interessi di cui, pur in assenza di mandato imperativo, è comunque interprete il parlamentare, sia come singolo, sia come appartenente ai gruppi parlamentari.

3. *Struttura procedimentale e partecipazione*

Stando così le cose, si stima di potere affermare, seppure in linea di principio, che le regole che presiedono alla corretta partecipazione, in quanto connesse alla medesima assiologia di base, sono comuni ad ogni procedimento, la cui struttura – oggetto, in Italia, di studi assai approfonditi da parte di autorevoli Maestri, tra cui Aldo Mazzini Sandulli, Feliciano Benvenuti, Massimo Severo Giannini e Franco Ledda – è analoga, muovendo dalla fase introduttiva a quella istruttoria a quella decisoria, fino a quella (eventuale) di controllo ed integrazione dell'efficacia.

In tutti i procedimenti, a ben guardare, sono infatti previste forme partecipative, ovviamente adeguate a ciascuno di essi.

Per quanto riguarda, in particolare, la partecipazione all'attività amministrativa, occorre dire che essa si è dipanata, fin da epoca postunitaria, nella dialettica autorità/libertà, ossia nella ricerca degli equilibri sostenibili tra l'esercizio delle potestà pubbliche e le posizioni degli altri soggetti dell'ordinamento.

Significativo, a questo proposito, l'art. 3 dell'allegato E alla legge sull'unificazione amministrativa 20 marzo 1865 n. 2248, nota nella *vulgata* come *legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo* (ma si occupa di tanto altro), ove sono previste forme di partecipazione al procedimento in sede di ricorso gerarchico, con obbligo di acquisizione di pareri e di motivazione della decisione (sul punto, si rinvia al lavoro di Gherardo Bergonzini).

La crescita e l'evoluzione, in sede dogmatica e giurisprudenziale, accompagnata dal riconoscimento legislativo, con la legge Crispi del 1889, dell'interesse legittimo ha poi consentito di impostare la relazione giuridica di cui si è fatto cenno, oggetto di fondamentali studi di

Alberto Romano. Se, infatti, la definizione di interesse legittimo è ancora attualmente oggetto di studi autorevoli e complessi non si dubita che l'interesse legittimo costituisca la situazione giuridica correlata al potere pubblico. Determinante, in proposito, la prospettazione di Mario Nigro, il quale ha visto nella norma attributiva e disciplinante il potere pubblico, il presupposto stesso dell'inverarsi della posizione di interesse legittimo. Proprio di recente, inoltre, un importante lavoro di Franco Gaetano Scoca ha individuato la *sedes* di emersione dell'interesse legittimo nel procedimento, all'interno del quale, come detto, campeggiano strumenti che, dinamicamente, consentono all'interesse legittimo di esplicarsi compiutamente.

Da una concezione prevalentemente votata alla tutela giudiziale – ancora oggi il riparto è fondato sul dualismo diritto soggettivo/interesse legittimo, come ribadito dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 204 del 2004 – l'interesse legittimo ha varcato le “colonne d'Ercole” del processo, per attecchire felicemente alla fase procedimentale, grazie anche alle facoltà partecipative riconosciute ai soggetti intervenuti.

4. Partecipazione e procedimento amministrativo

Le istanze partecipative hanno trovato piena consacrazione e definitiva sede giuridica nella legge 7 agosto 1990 n. 241, laddove, previa istituzione di un apposito *responsabile* (cfr. artt. 4, 5 e 6) l'apertura del procedimento richiede una serie di comunicazioni obbligatorie, *in primis* ai diretti interessati, ma anche, ove possibile, ai controinteressati, nonché ai soggetti legittimati da specifiche disposizioni di legge (cfr. artt. 7 e 8).

Nel procedimento amministrativo la legittimazione è assai ampia, perché consente l'intervento a chiunque vi abbia interesse, a tutela di interessi singoli e collettivi, compresi gli interessi diffusi (cfr. art. 9).

La partecipazione è, perciò, garantita per i soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è potenzialmente in grado di produrre effetti diretti, ma non è esclusa per ogni altro interessato, definendo margini assai ampi sul piano della legittimazione, invero non coincidenti con quelli processuali, ancorati sui presupposti e sulle condizioni dell'azione.

Vi è di più.

Nel procedimento disegnato dalla legge n. 241 del 1990 e dalle correlative normative regionali siciliane (l.r. n. 10 del 1991, abrogata e sostituita, come detto, dalla l.r. n. 7 del 2019) emergono, per la prima volta, in modo netto, le c.d. *facoltà partecipative*, quelle, cioè, riconosciute ad ogni soggetto intervenuto, il quale vanta la legittimazione all'accesso endoprocedimentale e la possibilità di presentare le proprie osservazioni scritte (e orali) accompagnate dalla documentazione opportuna, determinando il c.d. "*obbligo di presa in considerazione*" da parte della Autorità procedente, la quale non può decidere a prescindere da tali osservazioni (cfr. art. 10).

In questa chiave, particolarmente rilevante è il ruolo della motivazione, che, ancorché *dequotata* (secondo una nota osservazione invalsa in dottrina, coniata da Massimo Severo Giannini) dalla partecipazione, trova negli atti istruttori acquisiti al fascicolo il suo limite fondamentale, dovendo dar conto, tra l'altro, proprio delle osservazioni e delle proposte avanzate dai "contraddittori" partecipanti (cfr. art. 3).

Anche il c.d. "preavviso di provvedimento", il quale prescrive l'obbligo di anticipare le ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza proposta assegnando un termine di dieci giorni per confutarle, si iscrive nel medesimo contesto. L'Amministrazione, infatti, rimane vincolata dalle anzidette ragioni che essa stessa ha posto quale ostacolo al rilascio di un provvedimento favorevole; sicché, non può, poi, procedere ad una decisione negativa che prescindere da un corretto e puntuale esame delle osservazioni ("ordinarie" e "pre-decisionali") ricevute e, comunque, non resti nei confini previamente da essa stessa segnati (cfr. art. 10 *bis*).

La partecipazione è, così, garantita nella sua effettività, così come le situazioni giuridiche protette ed il bene della vita che la parte ritiene di voler tenere integro rispetto all'azione della pubblica amministrazione.

La partecipazione può produrre effetti ancora più significativi, ossia preludere alla stipula di accordi tra amministrazioni e privati. Può, cioè, portare ad una sostanziale co-decisione, laddove sia concordata, in misura più o meno ampia, la parte discrezionale del provvedimento (c.d. "accordi integrativi"), oppure questo sia integralmente sostituito da un accordo (c.d. "accordi sostitutivi"; cfr. art. 11).

Il ruolo della partecipazione è, perciò, centrale. Eppure, come già anticipato, essa non è obbligatoria, a dimostrazione del fatto che si tratta di *facoltà* e non di *obblighi* partecipativi. Questa caratteristica è particolarmente interessante, nel senso che, in linea di principio – ossia quando le facoltà di partecipazione non vengano strumentalizzate – la mancata partecipazione non preclude in termini assoluti l'accesso alla tutela giurisdizionale.

E', ovviamente, presente il tema del rapporto tra procedimento e processo, tema sul quale autorevole dottrina – per tutti, Sabino Cassese – si è soffermata a lungo, in ciò seguita dal legislatore con alcune norme, che disegnano ipotesi nelle quali, particolarmente – ma non solo – in presenza di provvedimenti vincolati, i meri vizi formali rispetto alle tutele procedurali non siano in grado di mettere in discussione l'esito della decisione, che non ne sarebbe risultata modificata anche laddove il diretto interessato non fosse stato pretermesso.

Questa relazione non va letta quale *deminutio* del valore partecipativo, anzi ne è, in qualche modo, la cartina di tornasole: la partecipazione ha un senso, a ben guardare, quando è in grado di esplicare il suo ruolo compiutamente, dalla tutela delle situazioni giuridiche protette, anche in un'ottica deflattiva del contenzioso, fino alla realizzazione della sua funzione latamente democratica.

Del resto, non è ammessa la tutela degli interessi *illegittimi*, né è prefigurabile un diritto che sia contrasto con norme imperative. Considerato che il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato, sul piano della legalità, la partecipazione non è in grado di svolgere alcuna utilità, anzi, perde la sua ragion d'essere.

Emerge, così, l'intima essenza della partecipazione, in quanto intesa a garantire la democraticità e l'equilibrio dell'azione amministrativa, cui sono complementari la comunicazione, la pubblicità e l'informazione in sede istruttoria, consentendo, in ultima analisi, di adottare decisioni *re cognita*, proprio grazie ai dati forniti dai soggetti esterni alla Autorità procedente. Stando così le cose, può rilevarsi che la partecipazione, pur votata alla protezione delle situazioni giuridiche dedotte dalle parti, in qualche modo, le trascende, inserendosi nel contesto dell'amministrazione trasparente, la c.d. "casa di vetro", laddove all'esercizio di poteri pubblici, caratterizzati da unilaterali ed autoritatività, si accompagna l'esigenza della legalità, della proporzionalità,

della ragionevolezza, della parità di trattamento, in ossequio ai valori costituzionali posti dall'art. 97, ossia l'imparzialità ed il buon andamento.

Quanto appena osservato, consente di cogliere l'importanza ulteriore e trascendente (in una rivisitazione *adeguata* delle note teorie di Otto Mayer) della partecipazione, la cui matrice è da ricondurre a valori alti ed indeclinabili, tanto che, anche da parte di studiosi appartenenti alla filosofia del diritto e/o alla sociologia, è stata oggetto di studio sia per quanto riguarda le refluenze in tema di legittimazione della stessa amministrazione (ci si riferisce a Niklas Luhmann), sia per quanto riguarda l'esigenza, fondamentale nel contraddittorio che si instaura in sede partecipativa, circa la necessità di adottare un linguaggio che sia in grado di veicolare i concetti che si intende esprimere tenuto conto dell'*uditorio* (ci si riferisce a Chair Perelman), in un'ottica che contempla la comunicazione sociale quale *agire comunicativo* (ci si riferisce a Jurgen Habermas).

Ma se così è, non pare azzardato ricercare denominatori comuni tra il procedimento amministrativo e quello di formazione della legge. Anche il procedimento legislativo, lo si è rilevato in apertura, si struttura nelle fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria, della decisione (approvazione), prevedendo una fase ulteriore di controllo ed integrazione dell'efficacia.

Occorre, pertanto, nel prosieguo, verificare se ed anche nel procedimento legislativo regionale siciliano, premessa la struttura comune, la partecipazione assuma un ruolo significativo e come essa sia realmente declinata.

5. *Partecipazione e Statuto della regione siciliana*

Lo Statuto speciale della regione siciliana – sulla cui genesi ed attuale qualità non pare il caso di indugiare per non sviare il discorso – contiene alcune norme che confortano la tesi di fondo secondo cui è possibile tracciare – lo si ribadisce: in termini di principio – un parallelo tra il procedimento amministrativo e quello legislativo, individuando il tratto comune nei valori che presiedono alle facoltà partecipative riconosciute ai soggetti interessati.

In primo luogo, risalta il *principio democratico*, sancito dall'art. 1, evidentemente comune a quanto statuito sia dalla legge n. 241/1990 che dalla legge regionale n. 7/2019, come, ovviamente dall'art. 1 della Costituzione.

Prima e fondamentale espressione del principio democratico, in relazione al procedimento di formazione della legge regionale, è la iniziativa legislativa, che l'art. 12 dello Statuto riconosce: al Governo, a ciascun deputato, al popolo – 10.000 cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione possono, infatti, redigere un progetto di legge con i relativi articoli –, ai consigli comunali – in numero non inferiore a 40, rappresentativi di almeno il 10% della popolazione – ed ai consigli provinciali (“*almeno tre*”). Il riferimento all'art. 71 della Costituzione è immediato, seppure, in quel caso, “*l’iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli*”.

Dunque, l'iniziativa va ascritta ai titolari della funzione di indirizzo politico, ai rappresentanti del popolo ed al popolo stesso.

Espressione della democrazia diretta è l'istituto referendario, disciplinato dall'art. 13 *bis* e dall'art. 17 *bis* dello Statuto.

L'art. 13 *bis* rinvia ad una legge approvata a maggioranza assoluta dall'ARS, con il compito di disciplinare “*l'ambito e le modalità del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo*”.

L'art. 17 *bis* disciplina il “*referendum regionale*”, anche qui rinvio ad “*apposita legge regionale*”, in riferimento alle leggi di riforma riguardo: a) all'art. 3 c. 1, concernente l'Assemblea regionale e la sua composizione; b) all'art. 8 *bis*, concernente la conclusione anticipata della legislatura per le “*contemporanee dimissioni della metà più uno dei deputati*”; all'art. 9 c. 3, concernente le modalità di elezione del Presidente, la nomina e la revoca degli Assessori, le incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici “*nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione*”; d) all'art. 41 *bis*, concernente la modifica della forma di governo.

Tale ultima forma di referendum ricalca la disciplina in materia di referendum sospensivo costituzionale e presuppone una iniziativa, en-

tro 3 mesi dalla pubblicazione delle leggi, da parte di "un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti dell'Assemblea regionale". Non è previsto un *quorum* per la validità del referendum, limitandosi la norma a stabilire che la legge non è promulgata ove non approvata dalla maggioranza dei voti validi. Nell'ipotesi in cui la legge sia stata approvata con maggioranza qualificata dei 2/3, l'iniziativa richiede la sottoscrizione da parte di un trentesimo degli elettori dell'Assemblea regionale.

In materia di referendum merita di essere ricordata la legge regionale 10 febbraio 2004 n. 1, la quale dà attuazione all'art. 12 c. 2 ed all'art. 13 *bis* dello Statuto, disciplinando sia l'iniziativa legislativa popolare e dei consigli comunali e provinciali, sia il referendum abrogativo e consultivo, non quello propositivo, pur contemplato dall'art. 13 *bis*.

A tal proposito, va rammentato che sono all'esame delle rispettive sedi parlamentari, nazionale e regionale, due disegni di legge, uno di riforma dell'art. 71 della Costituzione – denominato "Iniziativa legislativa popolare e referendum-A.S.1089" – l'altro, il d.d.l. n. 255 del 2019, di attuazione dell'art. 13 *bis* a modifica ed integrazione della l.r. n. 1/2004, denominato "Introduzione di Istituti di Democrazia Diretta. Modifiche alla legge regionale 10 febbraio 2004 n. 1. Disciplina dell'istituto del referendum nella Regione Siciliana e norme sull'iniziativa legislativa popolare e dei consigli comunali".

Il referendum propositivo è un istituto che ha suscitato l'interesse del legislatore nazionale e dei legislatori regionali – alcuni dei quali lo hanno già approvato (Valle d'Aosta, Campania, Lazio, Basilicata, Friuli Venezia Giulia) – e della Provincia autonoma di Bolzano, in quanto costituisce una forma di iniziativa legislativa rafforzata, che, di fatto, impone all'organo parlamentare di pronunciarsi.

Il disegno di legge regionale prevede, in sintesi, che l'ARS debba pronunciarsi sulla proposta legislativa entro sei mesi dalla sua presentazione, in mancanza della quale si pronunciano direttamente gli elettori.

In caso di esito positivo, la proposta si intende approvata.

L'iniziativa popolare ed il referendum rientrano, come noto, negli istituti di democrazia diretta, ove, cioè, la partecipazione è in grado di tradursi in processi in grado di incidere sul diritto positivo e sulla stessa attività delle assemblee legislative.

Non è possibile prevedere in che termini l'intervento modificativo della l.r. n. 1/2004, in attuazione degli artt. 12 e 13 *bis* dello Statuto si tradurrà in legge. Però il tema è assai rilevante, soprattutto per quel che riguarda il referendum propositivo – che, per vero, pare non abbia conosciuto significative esperienze a seguito delle iniziative promosse. Sul punto si tornerà in sede conclusiva per alcune considerazioni.

6. *La partecipazione nel regolamento interno dell'ARS¹*

Il regolamento interno dell'ARS, all'art. 134, fa riferimento all'art. 12 dello Statuto per quanto concerne l'iniziativa legislativa, rinviando integralmente a tale norma per quanto riguarda l'iniziativa politica, e, per quanto non ivi previsto, alle leggi di iniziativa popolare ed al regolamento stesso. Per comprendere nel dettaglio quali facoltà partecipative siano riconosciute dalla normativa regionale siciliana in materia, si stima utile distinguere tra le attività dei soggetti esterni all'Assemblea – comunque ammessi ad intervenire e partecipare all'attività delle commissioni legislative – e quelle dei parlamentari e dei membri del Governo.

6.1 La partecipazione al procedimento legislativo di soggetti esterni all'Assemblea: i rappresentanti degli interessi professionali, i portatori di interessi generali e diffusi, gli organi tecnici appartenenti ai ruoli della Regione e gli esperti

Per quanto riguarda la prima categoria, vanno esaminate tre norme, gli artt. 71, 72 e 73 del regolamento, concernenti la partecipazione dei rappresentanti degli interessi professionali, degli organi tecnici regionali e degli esperti in genere.

¹ Regolamento interno dell'ARS approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949, con le modifiche apportate nelle sedute del 30 ottobre 1955, 9 settembre 1964, 24 giugno 1965, 24 maggio 1966, 30 marzo 1967, 17 e 20 novembre 1967, 31 marzo 1971, 21 maggio 1975, 1 ottobre 1976, 8 luglio 1977, 26 luglio 1978, 1 maggio 1986, 20 dicembre 1986, 6 febbraio 1990, 23 luglio 1998, 15 febbraio 2000, 8 agosto 2001, 16 maggio 2002, 8 ottobre 2003, 20 luglio 2006, 2 luglio 2008, 3 agosto 2010, 18 maggio 2011, 30 luglio 2012, 6 febbraio 2014, 8 agosto 2017, 30 aprile 2018.

Ai sensi dell'art. 71, la scelta dei rappresentanti degli interessi professionali "*che partecipano, in seno alle commissioni dell'Assemblea alla elaborazione dei progetti di legge, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto*" discende dalla predisposizione di appositi elenchi ad inizio legislatura, aggiornati di anno in anno a cura della Segreteria generale. All'interno di questi elenchi vi sono i rappresentanti regionali "*delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli organi professionali*".

Il comma 2 si occupa dei rappresentanti degli organi tecnici regionali, per i quali è richiesta l'appartenenza all'amministrazione centrale o periferica regionale o ad enti pubblici controllati da quest'ultima, nonché da professori universitari appartenenti alle università siciliane.

Il comma 3, infine, consente di avvalersi "*di esperti di particolare competenza nella materia che forma oggetto del disegno di legge in discussione*".

Gli artt. 72 e 73 definiscono le forme ed i contenuti della partecipazione.

La convocazione dei rappresentanti degli interessi professionali è obbligatoria ove la materia su cui verte il disegno di legge riguardi "*problemi economici e sindacali*", ma senza diritto di voto.

Quanto ai rappresentanti degli organi tecnici, la convocazione è, invece, valutata e disposta ("*decisa*" secondo l'art. 72 c. 2) dalla Commissione in relazione "*all'oggetto del disegno di legge*".

Dunque, la presenza dei rappresentanti degli interessi professionali, previamente individuati in apposito elenco, è obbligatoria *ratione materiae*, a differenza degli organi tecnici appartenenti alla regione, i quali possono essere chiamati a partecipare all'occorrenza. Non vi è ragione, ovviamente, di escludere la chiamata dei rappresentanti degli interessi professionali anche quando non sia obbligatoria.

L'art. 73 fa riferimento ai rappresentanti degli interessi professionali ed ai portatori di interessi generali e diffusi, i quali possono intervenire alle riunioni delle commissioni in numero determinato dal Presidente, lasciando aperta la possibilità che la Commissione, ove opportuno, consenta ad essi di partecipare "*all'elaborazione dell'intero disegno di legge*".

I rappresentanti degli organi tecnici e gli esperti possono anch'essi intervenire, nel numero stabilito dalla Commissione ed autorizzato dal Presidente.

Da quanto sopra discendono alcuni elementi meritevoli di sottolineatura.

I lavori in Commissione sono aperti alla partecipazione di soggetti portatori di interessi rilevanti, anche generali e diffusi, nonché di specifiche conoscenze giuridiche e tecniche utili all'elaborazione del progetto di legge, cui i portatori di interessi possono contribuire attivamente.

L'articolato normativo in esame non pare molto lontano da quanto previsto per la partecipazione al procedimento amministrativo; la legittimazione è, però, comprensibilmente, meno ampia, sia rispetto ai diretti interessati sia rispetto ai portatori di interessi collettivi e diffusi.

E tuttavia, emerge un minimo comune denominatore, ovvero la ragione per la quale un certo procedimento decisionale rivolga la sua attenzione all'esterno, invitando certi soggetti ad intervenire.

In entrambi i casi, risulta evidente che la finalità della partecipazione è anzitutto conoscitiva, nel senso che chi ha la titolarità del procedimento e della decisione può ricavare utilità dal contributo partecipativo dei soggetti intervenuti e/o chiamati ad intervenire.

In concreto, ovviamente, può accadere che tale utilità non si verifichi o che, più semplicemente, essa apra veri e propri contrasti di opinioni; ma questo è, se si vuole, irrilevante rispetto al tema che si sta esaminando, se si considera che il contributo partecipativo non può ragionevolmente immaginarsi soltanto adesivo alla proposta di provvedimento come all'indirizzo di un certo progetto di legge. Un contributo critico, al di là del suo successivo recepimento deve ritenersi, infatti, ben accetto ed in linea con le ragioni stesse per le quali certi soggetti possono o devono essere invitati a partecipare ad un processo decisionale in sede amministrativa o legislativa, giacché da essi ci si aspetta un contributo, quale esso sia, che sarà messo agli atti e valutato opportunamente.

6.2. La partecipazione dei parlamentari al procedimento legislativo

Le facoltà partecipative dei parlamentari sono numerose e assai disparate.

In primo luogo, ogni parlamentare preliminarmente aderisce ad

un gruppo parlamentare e partecipa alle sedute dell'Assemblea su ordini del giorno e calendari fissati dal Presidente.

In secondo luogo, il deputato proponente ha il diritto di intervenire alle sedute della Commissione, con voto consultivo, per illustrare il disegno di legge in discussione. Si tratta di una partecipazione "qualificata" dall'essere firmatario del progetto all'esame della Commissione, il che radica nel parlamentare una specifica legittimazione alla partecipazione, chiaramente finalizzata a far sì che siano chiari tutti gli aspetti che riguardano la legge di cui è auspicata la approvazione (e quindi a difendere la proposta stessa di fronte a presumibili obiezioni o perplessità). Il parlamentare, quindi, proprio perché *diritto interessato*, svolge una duplice funzione in sede partecipativa: collabora con la Commissione e, nel contempo, può perorare il disegno di legge, argomentando opportunamente, in una fase (ordinariamente) preassembleare, cioè quando ancora non si sono formati convincimenti definitivi e, soprattutto, non vi è stata alcuna votazione. Da questo punto di vista, l'analogia con il procedimento amministrativo è abbastanza evidente, ferme restando le specificità, lo si ribadisce, del procedimento legislativo.

La Commissione ha comunque la facoltà di sentire il deputato che lo richiama con domanda motivata e circostanziata, perché dia utili informazioni sul disegno di legge in discussione. Il deputato invitato fornisce le spiegazioni, le illustrazioni e le informazioni ritenute opportune dalla Commissione senza partecipare né al dibattito, né al voto e senza il diritto al gettone di presenza. L'assonanza con la partecipazione al procedimento è, in questo caso, ancora più evidente, non trattandosi di *diritto interessato*, ma di *interveniente*, portatore, comunque, di un interesse rilevante rispetto alla questione trattata ed in grado di fornire il suo apporto conoscitivo.

Ulteriore aspetto di interesse – tra i molteplici che presenta il regolamento interno, a dire il vero – riguarda la possibilità riconosciuta a ciascun deputato di presentare alle commissioni legislative delle quali non è componente, emendamenti o articoli aggiuntivi a disegni e proposte di legge e chiedere o essere richiesto di svolgerli davanti ad esse. La partecipazione assume, qui, le forme della proposta emendativa, proveniente da un soggetto che non fa parte della Commissione, ma che, nella qualità, ha sicura legittimazione ad intervenire nel modo che ritenga più opportuno.

La partecipazione ai lavori delle commissioni può essere aperta anche ad altri soggetti, in particolare, ai rappresentanti della stampa parlamentare. Ove, poi, siano oggetto di esame temi di rilevante interesse generale e ricorrano particolari circostanze, le commissioni, previa autorizzazione del Presidente dell'Assemblea, possono tenere riunioni aperte al pubblico. I presenti devono tenere un contegno decoroso, dovendo stare a capo scoperto ed astenersi da segni di approvazione o disapprovazione, esattamente come è prescritto per chi assiste dalle tribune ai lavori dell'Assemblea.

Non meraviglia questa disposizione, perfettamente in linea con la *ratio* partecipativa: gli astanti, infatti, sono *quique de populo*, soggetti non qualificati e, come tali latamente interessati alla discussione, ma non legittimati ad intervenire, nemmeno con cenni che sottolineino la loro approvazione o disapprovazione. In tali disposizioni si rinvengono anche condivisibili ragioni di ordine pubblico (e forse anche di sicurezza).

Infine, si consideri che i gruppi parlamentari non rappresentati in seno ad una Commissione legislativa possono far partecipare ai lavori, con voto consultivo, un deputato appartenente al Gruppo, previa comunicazione al presidente della Commissione. Qui la partecipazione acquista un ulteriore e significativo valore latamente democratico, perché la partecipazione del parlamentare appartenente ad un gruppo non rappresentato in Commissione colma un *gap* e consente, grazie al voto consultivo, un contributo qualificato e, potenzialmente, anche rilevante.

La partecipazione ai lavori, delle commissioni come dell'Assemblea non è facoltativa. Per quel che concerne le commissioni, il parlamentare che non intenda partecipare deve presentare le proprie dimissioni; in ogni caso, decade per mancata partecipazione dopo un certo numero di sedute. La stessa commissione può essere sciolta, accertatane la totale inerzia.

Anche per quanto riguarda l'Assemblea vi è un obbligo di partecipazione alle sedute. Nessun deputato può astenersi dall'intervenire alle sedute, se non dopo aver chiesto per iscritto congedo al Presidente il quale ne dà comunicazione all'Assemblea.

6.3. *Le specifiche forme di partecipazione dei membri del Governo*

I membri del Governo regionale non possono far parte di una Commissione, ma possono intervenire, anche su invito espresso ai lavori (da questo punto di vista la Commissione ha facoltà molto ampie in sede istruttoria, potendo convocare vari soggetti, tra cui i dirigenti facenti capo agli assessorati regionali). Ove facciano parte di una Commissione ed entrino a far parte della compagine governativa, devono dimettersi.

Inoltre, all'esame dei disegni di legge partecipa, stabilmente, il Presidente della Regione o l'Assessore competente per materia, così come gli ex membri del governo, i quali possono intervenire quando la discussione involga l'esame di leggi approvate dai governi cui essi hanno fatto capo.

Gli Assessori regionali, anche se non fanno parte dell'Assemblea, hanno il diritto e, se richiesti, l'obbligo di partecipare alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

Inoltre, i componenti della Giunta regionale non possono far parte dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea.

Ne discende che le facoltà partecipative dei membri del Governo regionale sono funzionali all'esame del disegno di legge.

7. *Risultati della ricognizione normativa e brevi considerazioni finali in ordine alla funzione partecipativa nei procedimenti amministrativi e legislativi nella regione siciliana*

L'esame fin qui condotto, necessariamente in termini di principio e per linee generali, non ha la pretesa dell'eshaustività, ma mira ad evidenziare i possibili profili di convergenza tra procedimenti apparentemente assai lontani riguardo ai soggetti ed agli interessi coinvolti.

Ci si è, infatti, interrogati sulla portata della partecipazione in entrambi i casi e si stima di avere raggiunto risultati di interesse.

Sciogliendo, dunque, la riserva formulata in merito al paradigmatico tema del referendum propositivo (che sollecita una riflessione più profonda rispetto all'istituto in sé), è adesso possibile affrontare due quesiti fondamentali, ossia: 1) esistono limiti alla democrazia diretta?;

2) fino a che punto la partecipazione può vicariare i profili di competenza riservati all'organo decidente, sia esso quello inserito nell'organizzazione amministrativa, sia esso quello squisitamente politico, di regola, l'Assemblea parlamentare?

La risposta a questi quesiti non può essere definitiva, ma sicuramente può essere tentata cercando di comprendere a cosa servano (se davvero servono e quando servono) la partecipazione e le connesse facoltà partecipative.

L'esame normativo condotto, in uno alle considerazioni svolte, consente di tracciare un *fil rouge* che unisce tutte le ipotesi partecipative sotto l'egida alta della democraticità, cui sono (*recte*: devono essere) più o meno (ma sicuramente) funzionali.

La partecipazione in sè costituisce una forma di esplicazione della democraticità che ha senso se e quando utile, nelle forme come nella sostanza. In altri termini, non costituisce un diritto assoluto, che si impone sempre e comunque alla volontà dell'organo deputato a condurre il procedimento, sia esso amministrativo o legislativo, al quale, fondamentalmente, è attribuita la competenza circa l'adozione della decisione finale.

Coloro i quali hanno *facoltà* di partecipare al procedimento vedono scomposta la loro posizione, in un prisma da cui dipartono le diverse declinazioni della partecipazione: si va dalla partecipazione a fini oppositivi/difensivi alla partecipazione a fini collaborativi, secondo latitudini intermedie che segnano, di volta in volta, anche in relazione alle circostanze, la prevalenza dell'una come dell'altra. Resta fermo, però, che *partecipare* è espressione di una funzione e che la sua ricognizione nell'alveo delle *facoltà democratiche* è complementare a raggiungere un risultato migliore, più utile e ponderato, anche a costo di *aggravare* i procedimenti.

La partecipazione, di conseguenza, perde questo suo fondamentale *ubi consistam* quando non in grado di agevolare la ponderazione e la consapevolezza della decisione. Nel contempo, non può ergersi essa stessa a vessillo di una *democraticità assoluta*, essendole preclusa la possibilità di modificare i rapporti giuridici (e politici) in nome della generica *volontà popolare*, di cui sono espressione i partecipanti ai procedimenti amministrativi, quanto (e forse più, se si vuole), gli appartenenti a gruppi promotori di referendum ed iniziative legislative, così

come gli stessi parlamentari (rappresentanti del popolo) e gli appartenenti alla compagine governativa, anche quando privi della rappresentanza derivante dal far parte dell'Assemblea.

Idem per i consigli comunali e provinciali, la cui latitudine politica, in forza dell'estrazione elettorale può essere la più varia, a maggior ragione oggi, quando le riforme di area vasta hanno conosciuto, soprattutto in Sicilia, momenti critici tuttora perduranti, seppure, parrebbe, in via di risoluzione, con la proposizione di disegni di legge in materia elettorale.

Chi partecipa, dunque, dà un contributo alla decisione, la indirizza, se del caso, riversando su di essa una serie di elementi in fatto e in diritto, ma non può ritenersi legittimato *ultra vires* e *ad omnibus*, dovendo anch'egli arrestarsi di fronte al tema delle competenze degli organi e, nel caso del procedimento legislativo, degli equilibri segnati dalla forma di Stato e dalla forma di governo. Per questa ragione, diverse perplessità sono sorte in merito allo specifico caso del referendum propositivo, non essendo ammissibile un istituto che sia in grado di "smontare" il sistema ordinamentale, ponendo alternative in grado di determinare discrasie e disequilibri nell'esercizio dei poteri pubblici.

7.1. Individuazione dei profili comuni tra i procedimenti amministrativi e legislativi nella regione siciliana

Nel procedimento amministrativo la decisione è sempre pubblica, anche quando l'apporto dell'Autorità decidente si assottiglia di fatto, in ragione degli elementi dedotti, o in diritto, quando, ad esempio, si pervenga – ipotesi tutt'altro che frequente – alla stipula di un accordo integrativo o sostitutivo di provvedimento.

Da un lato, dunque, la normativa in tema di procedimento garantisce la partecipazione e le assicura una efficacia certa nella valutazione condotta in sede decisoria (ed in sede di motivazione); dall'altro, laddove il provvedimento sia ragionevole (e logicamente motivato), il partecipante non potrà imporre la sua volontà, nemmeno per la via giurisdizionale. Lo stesso legislatore, come già rilevato facendo cenno all'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, del resto, ha posto – quale eccezione alla regola – la non annullabilità di un provvedimento, il cui

contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato, vuoi perché a contenuto vincolato (sempreché frutto della conoscenza di dati certi ed indiscussi), vuoi perché l'Amministrazione è stata in grado di dimostrare, in sede processuale, che l'esito non sarebbe stato differente assicurando tutte le garanzie procedurali.

La stessa giurisprudenza, confermando quanto sopra, ritiene, condivisibilmente, che la partecipazione abbia un senso quando *funzionale* rispetto alla decisione, ma non sia in grado di (im)porsi *ex se*, ossia in termini assoluti.

Il rapporto tra *democraticità* e *partecipazione* trova, così, un percorso in qualche misura univoco, ossia, entro il limite della *funzionalizzazione* della partecipazione a beneficio della correttezza della decisione, assicurandone e valorizzandone il crisma della legalità sotto l'egida della democraticità. In buona sostanza, chi decide non può prescindere dalla partecipazione e dalle regole che la caratterizzano, ma il vincolo non può spingersi fino a tradursi in uno spostamento di competenza.

Idem dicasi per i procedimenti legislativi, laddove l'iniziativa, pur documentata e sostenuta, non può imporsi alla volontà dell'Assemblea, la quale è e resta sovrana, con l'unico limite della relazione con i principi fondanti, di carattere costituzionale. Una volta circoscritta la funzione del Commissario dello Stato (anche) in Sicilia in tal senso (con una pronuncia di cui è stato relatore l'attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella), vi è (solo) la possibilità dell'accesso alla Corte costituzionale in via principale ed incidentale secondo le regole poste dall'art. 134 della Costituzione e dalle norme di attuazione relative, in specie, la legge 11 marzo 1953 n. 87.

Resta fermo che il legislatore, sia esso nazionale o regionale (a maggior ragione se dotato di statuto speciale con relativa potestà primaria) non può essere "forzato" nelle sue scelte, ma soltanto sollecitato, indirizzato da gruppi popolari (si presume, organizzati) i quali ritengano di proporre, ritenendola utile e compatibile con la Carta costituzionale, questa o quella iniziativa legislativa, anche di modifica della normativa vigente. Non è un caso, del resto, che la Corte costituzionale abbia posto, quale parametro fondamentale e ricorrente nello scrutinio delle questioni ad essa sottoposte, quello della *ragionevolezza*, tenuto conto della *discrezionalità* che, come nel caso delle pubbliche

amministrazioni (s'intende: *mutatis mutandis*), consente di annullare disposizioni di legge, annullamento, che, si badi, è rimesso ad un organo terzo di caratura costituzionale, a ciò espressamente deputato, calibrando, così, quella che, diversamente, sarebbe una indebita interferenza tra poteri dello Stato.

Per questa ragione, il tema del referendum propositivo – utilizzato come *casus belli* – può essere declinato secondo due ordini di considerazioni: da un lato, può sostenersi che l'*interferenza* che esso comporta vada oltre la misura accettabile, in relazione agli equilibri tra i poteri sia in sede regionale che in quella nazionale; dall'altro lato, valorizzando la sua evidente portata partecipativa, considerarlo un ulteriore mezzo per accrescere la cifra della democraticità complessiva dell'ordinamento. Non vi sarebbe *interferenza*, in specie, dal momento che la proposta può ben essere esaminata, modificata ed anche non approvata dall'Assemblea (nel caso di specie, dall'ARS), senza alcuna conseguenza. L'effetto della *sostituzione* dell'Assemblea sarebbe, cioè, frutto della sua mancata attivazione e non della proposta in sé. A questa seconda prospettiva potrebbe, però, obiettarsi che, ordinariamente, così non avviene, in particolare quando è la Corte costituzionale, dall'alto della sua indiscussa legittimazione, ad invitare il legislatore ad intervenire su una certa materia. Laddove ciò non si verifici, il legislatore andrà incontro, semmai, ad una responsabilità di tipo politico, non spiegando l'invito della Corte un effetto obbligatorio e vincolante, sia nell'*an* che nel *quid* e nel *quando*, se non nei limiti dei parametri di costituzionalità. Una siffatta obiezione, pur teoricamente calzante, dimentica, tuttavia, la differente qualità delle relazioni tra organi costituzionali, che conosce ben altri equilibri, e quella che, solo episodicamente lega tali organi al popolo in via diretta. Se l'intento è conferire ulteriore linfa agli istituti di democrazia diretta – in sé cosa buona e giusta – siffatta obiezione può ritenersi superabile.

In ogni caso, risulta confermata la tesi iniziale, quella secondo la quale la struttura procedimentale e la fase partecipativa nei procedimenti amministrativi ed in quelli legislativi, con particolare riferimento alla regione siciliana, presentano denominatori comuni in sede di principio, pur declinandosi secondo le specifiche esigenze cui sono sottese.

Premessa la rilevanza fondamentale della partecipazione, è, nel complesso, emerso il limite proprio dell'uno e dell'altro procedimento,

segnato dalla comune radice democratica che accompagna la partecipazione dei soggetti all'uopo legittimati. Il che, in ultima analisi, segna il confine entro cui la partecipazione ha ragion d'essere, ovvero quando costituisce momento complementare alla decisione, frutto dell'esercizio di specifiche facoltà che, senza dubbio, l'ordinamento considera fondamentali.

Bibliografia

- AA.VV., *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, a cura di G. Clemente di San Luca, Torino 2005.
- AA.VV., *La partecipazione negli enti locali. Problemi e prospettive*, a cura di F. Manganaro e A. Romano Tassone, Torino 2002.
- AA.VV., *Potere discrezionale e interesse legittimo nella realtà italiana e nella prospettiva europea*, Atti del XXXVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano 1994.
- AA.VV., *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, a cura di A. Crosetti e F. Fracchia, Milano 2002.
- ALB. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna 2001, 269 ss. (ed. 2005, 145 ss.).
- ALB. ROMANO, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, in *Dir. amm.*, 1998, 1 ss.
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova 1965.
- ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino 1993, 134.
- ALLEGRETTI U., *L'amministrazione in una prospettiva di revisione costituzionale*, in *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova 1996, 248 ss.
- BENVENUTI F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. Dir. pubbl.*, , 1950, 1 ss.
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.
- BENVENUTI F., *Il ruolo dell'Amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in AA.VV., *Democrazia e amministrazione (in ricordo di Vittorio Bachelet)*, a cura di G. Marongiu e G.C. De Martin, Milano 1992, 13 ss.
- BERGONZINI G., *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova 1975.

- CASSESE S., *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Torino 1995.
- CASSESE S., *La costruzione del diritto amministrativo. Francia e Regno Unito*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura dello stesso, Milano 2000, 1 ss.
- CASSESE S., *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura dello stesso, I, 159 ss., Milano 2000.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, I, Milano 1988
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano 1970.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetti e problemi*, Milano 1939, ora in *Scritti*, I, Milano 2000.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986
- GIANNINI M.S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, 1987.
- GIANNINI M.S., *L'attività amministrativa*, Roma 1962.
- GIANNINI M.S., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi Saresani*, XVIII, fasc. II-III, Sassari 1940 (ora in *Scritti giuridici*, I, Milano 2000), 81 ss.
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, 1979, V, 297 ss..
- GIANNINI M.S., *Attività amministrativa*, in *E.d.D.*, III, Milano 1958, 988 ss.
- GIANNINI M.S., *Atto amministrativo*, in *E.d.D.*, IV, Milano 1959, 157 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano 1993.
- HABERMAS J., *Toeria dell'agire comunicativo*, Bologna 1986.
- LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino s.d., ma 1965.
- LEDDA F., *L'attività amministrativa*, in AA.VV., *Diritto amministrativo degli anni '80, Atti del XXX Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione*, Milano 1987, 83 ss.
- LEDDA F., *Dal principio di legalità al principio d'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 3307 ss.
- LEDDA, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, Torino 1964.
- LEDDA F., *L'attività amministrativa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo degli anni '80* (Atti del convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 20-22 settembre 1984), Milano 1987.
- LEDDA F., *La concezione dell'atto amministrativo e dei suoi caratteri*, in *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Bologna 1987, 977 ss.

- LUHMANN N., *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano 1995.
- MARINO I.M., *Aspetti della recente riforma del diritto degli enti locali*, Palermo 2002.
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna 1986.
- NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 225 ss.
- NIGRO M., *L'azione dei pubblici poteri*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1986, 801 ss.
- OTTAVIANO V., *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Studi in onore di M.S. Giannini M.S. M.S.*, Milano 1988, 404.
- OTTAVIANO V., *Poteri dell'amministrazione e principi costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 925.
- OTTAVIANO V., *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, XXII, fasc. 3, Roma 1947, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano 1992, 269 ss.
- OTTAVIANO V., *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1992, 91 ss.
- PERELMAN C./OLBRECHTS-TYTECA L., *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Torino 2000.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XV, 1989
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano 1940
- SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano 1990.
- SCOCA F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino 2017.
- TIGANO F., *Gli accordi procedurali*, Torino 2003.
- TIGANO F., *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, in AA.VV., a cura di G. Armao e F. Martines (introduzione P.L. Matta), *La riforma del procedimento amministrativo in Sicilia (L.R. n. 7/2019)*, Napoli 2020.
- TIGANO F., *Accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento*, in AA.VV., a cura di M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2017, 655 ss.
- TIGANO F., *Attualità dello statuto della regione siciliana*, in *Dir. e proc. amm.*, 1/2013, 927 ss.

MARIO DI PIAZZA

LA PARTECIPAZIONE POPOLARE “ORDINARIA”
AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO
NELLA FASE ISTRUTTORIA PRESSO LE COMMISSIONI
DELL’ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

La sovranità popolare un tempo esercitata attraverso forme di democrazia “diretta” (come nelle *poleis*, le città-stato, dell’antica Grecia, *in primis* Atene) è nel corso dei secoli approdata a forme di esercizio tipiche della democrazia “rappresentativa”, anche nella considerazione (o forse più propriamente constatazione) che il modello di democrazia classica (diretta) non poteva funzionare in vaste estensioni territoriali quali gli Stati.

Nel novero delle grandi democrazie rappresentative si iscrive anche la Repubblica italiana: recita, infatti, l’art. 1, secondo comma, della Carta fondamentale che “la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”, per poi precisare al successivo art. 70 (per quanto rileva in questa sede) che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”.

Parallelamente lo Statuto speciale della Regione siciliana,¹ all’art. 13, primo comma, precisa che “le leggi [sono] approvate dall’Assemblea regionale (...)”, ribadendo anche in sede regionale che il potere legislativo (cioè attinente alla fase *deliberativa in senso stretto*), è riservato all’Assemblea elettiva.

È indubbio che la riforma dello Statuto siciliano introdotta con legge costituzionale n. 2 del 2001 abbia accresciuto il novero degli istituti di partecipazione popolare a talune fasi del procedimento legislativo regionale.

¹ Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n.455, convertito in legge costituzionale (“*ai sensi e per gli effetti dell’articolo 116 della Costituzione*”, come recita il primo comma della legge citata) con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e successivamente modificato con leggi costituzionali.

Ed infatti, da un lato, è stata introdotta nell'ordinamento siciliano l'*iniziativa* legislativa popolare, comunale e provinciale in aggiunta a quella già prevista del Governo e dei deputati regionali (art. 12 St. Sic., commi primo e secondo);² mentre, dall'altro, è stato introdotto per la prima volta l'istituto del *referendum* abrogativo, propositivo e consultivo (art. 13 *bis* St. Sic.).

Immutato è, viceversa, rimasto il terzo comma dell'art. 12 della Carta costituzionale regionale, laddove è contemplata, sin dal 1946, "la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali" alla fase istruttoria in Commissione del procedimento legislativo.

Le commissioni legislative permanenti sono organi necessari in seno ai quali si svolgono ordinariamente i lavori dell'Assemblea regionale siciliana (A.R.S.), ed in quanto organi con compiti istruttori hanno un generale potere di referto all'Assemblea medesima, predisponendo i testi delle proposte di legge da sottoporle per le relative deliberazioni finali, corredati di relazioni illustrative.

Una prima distinzione, dunque, si impone: l'iniziativa legislativa popolare e la disciplina referendaria ora previste dallo Statuto, seppure apparentemente più connotate di "democraticità", sono intanto eventi "straordinari" del procedimento legislativo, i quali devono comunque superare il vaglio di ammissibilità degli organi preposti (*in primis* del Presidente dell'Assemblea), vaglio esercitato secondo le leggi regionali di rispettiva attuazione nonché (per l'iniziativa legislativa popolare) anche secondo le norme del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana (ARS) emanate ai sensi dell'art. 4 dello Statuto medesimo.³

Per converso, invece, la partecipazione "istituzionalizzata" e "normale" alla fase *istruttoria* del procedimento legislativo *in Commissione* di cui al citato terzo comma dell'art. 12 dello Statuto, seppure

² Per la Costituzione italiana, v. art. 71 Cost.

³ Il coinvolgimento di soggetti estranei al Corpo legislativo caratterizza comunque la fase dell'*iniziativa* e quella *istruttoria* del procedimento legislativo, senza spingersi alla fase più propriamente *deliberativa* (cfr. art. 40 l.r. Sic. n. 1 del 2004 "Disciplina dell'istituto del referendum nella Regione siciliana e norme sull'iniziativa legislativa popolare e dei consigli comunali o provinciali").

ristretta ad alcune categorie di soggetti (rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali, categorie meglio declinate dalla normativa regolamentare interna dell'Ars), sconta minori limitazioni ed appesantimenti procedurali, come testimoniato anche dalla prassi parlamentare di cui si dirà oltre.

Tale partecipazione, che potremmo definire "ordinaria", avviene intanto (ricorrendone i requisiti statutari e regolamentari prescritti) in occasione dell'esame di disegni di legge presso le Commissioni legislative dell'Assemblea a prescindere dal *tipo* di iniziativa legislativa esercitata (da parte, cioè, del Governo o di altro titolare di detta facoltà) ed è stata nel tempo progressivamente estesa e rafforzata per corrispondere alle istanze ed esigenze della società civile.

Invero, essa è stata addirittura configurata come "obbligatoria" dall'art. 72 del Regolamento interno dell'Ars "quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali" (con riferimento alle figure dei rappresentanti degli interessi professionali).

Entrando più in argomento, per le specificità inerenti all'applicazione del *terzo comma* dell'art. 12 dello Statuto speciale siciliano, giova preliminarmente osservare che a tale disposizione è stata data una prima attuazione con l'art. 7 del D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana e disposizioni transitorie), nel quale si sono stabilite le modalità di scelta dei rappresentanti degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali, il loro voto consultivo, ecc.

Detta normativa ha cessato di avere vigore con l'approvazione, da parte dell'Assemblea regionale siciliana, degli artt. 71, 72 e 73 del proprio Regolamento interno, che ha provveduto a ridisciplinare la materia.

La nuova disciplina posta dal Regolamento interno ha costituito e costituisce, in primo luogo, legittima esplicazione della potestà regolamentare dell'Assemblea regionale siciliana in tema di disposizioni "circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale" prevista dall'art. 4 dello Statuto; in secondo luogo si ricollega all'art. 17 dello stesso D.L.C.P.S. n. 204, laddove è stabilito che le disposizioni in esso contenute rimarranno in vigore fino a quando non sarà altrimenti disposto dalle leggi regionali.

Nella specie, la materia non poteva peraltro che costituire oggetto di specifiche norme del Regolamento interno in forza della riserva *assoluta* (di Regolamento) sancita dall'art. 4 dello Statuto.

Di fronte ad un assunto di principio, quale è quello previsto nell'art. 12 dello Statuto sulla partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali all'elaborazione dei progetti di legge nelle Commissioni dell'ARS, le menzionate disposizioni del Regolamento interno dell'Assemblea hanno posto in essere un'articolata normativa di sviluppo, perfettamente in linea con la Costituzione.

Come è noto, infatti, in sede di Assemblea Costituente fu scartata la possibilità di introdurre rappresentanze professionali in una delle due Camere del Parlamento e si scelse per queste una composizione che fosse espressione della rappresentanza generale di tutta la società. Si volle cioè ribadire che la fase decisionale della formazione della legge fosse riservata soltanto alla rappresentanza generale del corpo elettorale inteso nella totalità dei cittadini aventi diritto al voto, tant'è che l'art. 70 della Costituzione riserva al Parlamento (e dunque all'Organo legislativo in generale) l'"esercizio" della "funzione legislativa".⁴

⁴ Al riguardo, appare utile riportare il pensiero della Corte costituzionale: «È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo. A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70). In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione. Lasciando da parte tale ultima ipotesi, che qui non interessa, è significativo che l'art. 77 Cost., al primo comma, stabilisca che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». Tenuto conto del tenore dell'art. 70 Cost., la norma suddetta potrebbe apparire superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi – nel prevedere e regolare l'ipotesi che il Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, sotto la sua responsabilità, adotti provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni –

Una vera e propria "partecipazione" istituzionalizzata al procedimento legislativo regionale è quella di cui al terzo comma dell'art. 12 dello Statuto, che l'Assemblea non ha mancato di garantire in sede di Commissione e di cui può trovarsi puntuale riscontro nei lavori delle singole Commissioni di merito.

Per quanto concerne la disciplina di dettaglio, si osserva, intanto, che l'art. 72 Reg. int. Ars ha chiarito che la partecipazione al procedimento legislativo di soggetti esterni all'Assemblea è "obbligatoria" *unicamente* quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali ed, in tal caso, è limitata ai rappresentanti degli interessi professionali, restando comunque rimesso alla valutazione della competente Commissione l'accertamento del verificarsi di siffatta condizione.

In tutti i casi ed a prescindere dai soggetti (rappresentanti degli interessi professionali, rappresentanti degli organi tecnici regionali, portatori di interessi generali e diffusi, esperti), la "partecipazione" ai lavori delle Commissioni legislative permanenti *non* comporta alcun diritto di voto *in senso tecnico-formale* (cfr. art. 72, comma 3, Reg. int.); inoltre, le modalità di ammissione alle riunioni di Commissione di tutti i predetti soggetti sono largamente demandate al prudente apprezzamento delle Commissioni medesime (cfr. art. 72, comma 2, ed art. 73, comma 3, per i rappresentanti degli organi tecnici e per gli esperti; art. 73, commi 1 e 2, per i rappresentanti degli interessi professionali e i portatori di interessi generali e diffusi).⁵

Di particolare rilevanza è poi la circostanza che il Regolamento interno dell'Ars non ha cristallizzato le fasi del procedimento legislativo in cui possono (o debbono) partecipare tali soggetti, limitandosi a prevedere: *a*) che l'ammissione dei rappresentanti degli organi tecnici e degli esperti "è decisa" dalla Commissione (art. 72, comma 2); *b*) che la

hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale." (Così Corte Cost., n. 171/2007, punto 3 *in diritto*).

⁵ Si osserva infatti che la previgente disciplina di cui alle prime Norme di attuazione dello Statuto (D.L.C.P.S. n. 204/47 cit.) diverge dall'attuale disciplina regolamentare introdotta dall'Ars in quanto contemplava diverse modalità di scelta dei rappresentanti degli interessi professionali e dei rappresentanti degli organi tecnici regionali; ed ancora perché stabiliva il voto consultivo degli stessi rappresentanti.

Commissione “*valuta*” i casi in cui è opportuno che i rappresentanti degli interessi professionali e i portatori degli interessi generali e diffusi partecipino all’elaborazione dell’ *intero* disegno di legge (art. 73, comma 2). Quest’ultima disposizione, anzi, induce a ritenere che anche in caso di partecipazione “obbligatoria” ai sensi del citato art. 72, comma 1, Reg. int., la Commissione ben possa decidere in quale fase e con quali modalità (audizioni preventive, udienze legislative, ecc.) far intervenire i rappresentanti degli interessi professionali all’elaborazione del progetto di legge riguardante “problemi economici e sindacali”.

Per la menzionata riserva assoluta di Regolamento, l’Ars ha dato quindi attuazione al disposto dell’attuale terzo comma dell’art. 12 dello Statuto approvando specifiche norme regolamentari interpretative del concetto di “partecipazione”, rispetto alle quali si è instaurata e consolidata una prassi applicativa ormai più che settantennale, in cui possono ragionevolmente ravvisarsi gli estremi di una vera e propria consuetudine *costituzionale* (nella specie: *parlamentare*) che, come è noto, riveste il ruolo di vera e propria fonte del diritto ad avviso della migliore dottrina e della stessa Corte Costituzionale (cfr. sentt. nn. 129/81 e 7/96).⁶

Parimenti, si reputa pacifica l’interpretazione secondo cui le rappresentanze professionali che, in base alla norma in questione, partecipano alla elaborazione in Commissione dei progetti di legge, sono quelle competenti a livello regionale, atteso che l’ambito di efficacia

⁶ Lo stesso Giudice delle leggi ha poi affermato che “*sorte non migliore merita la censura relativa alle modalità dei lavori assembleari, così come svoltisi in commissione. L’art. 12 dello Statuto prevede che i progetti di legge siano elaborati dalle commissioni dell’Assemblea regionale, ma, una volta che la norma sul deferimento in commissione, come mostrano i lavori preparatori, sia stata osservata, non spetta alla Corte valutare il grado di approfondimento del dibattito ovvero gli argomenti e gli aspetti sui quali l’attenzione della commissione stessa si è maggiormente soffermata. Per il resto, e quanto al problema della competenza di quest’ultima, trattasi di questione che attiene all’osservanza delle norme regolamentari relative alla distribuzione interna dei singoli affari, che non può trovare qui ingresso, non essendo ammissibile in questa sede la deduzione di vizi attinenti al mancato rispetto delle norme regolamentari sui lavori dell’Assemblea.*” (Cfr. Corte cost. n. 127/96, punto 2, *in diritto*). L’assunto è stato successivamente ribadito nella sentenza n. 205/96, punto 3, *in diritto*.

delle leggi approvate dall’Assemblea non può che corrispondere – come è ovvio – a quello dell’*intera* Regione.

Comunque, a prescindere dalla letterale applicazione del disposto del terzo comma dell’articolo 12 dello Statuto speciale, si è assistito alla costante attenzione dell’Assemblea regionale siciliana nei confronti delle istanze che provengono dalla società civile in tutte le sue espressioni: dalle associazioni di volontariato al mondo economico; dalle rappresentanze degli imprenditori a quelle delle Università e della cultura; dalle associazioni professionali a quelle di categoria.

In ogni occasione è stato considerato prezioso l’apporto propositivo proveniente dagli esponenti della società civile, e del resto la riforma dello Statuto ha ulteriormente implementato la partecipazione della società alla gestione della cosa pubblica per mezzo di ulteriori istituti di democrazia diretta.

Non è d’altra parte mancato il coinvolgimento delle organizzazioni professionali, nella consapevolezza che l’Assemblea debba far tesoro degli apporti che da esse provengono alla elaborazione dei disegni di legge, consentendo fin dai primi tempi dell’Autonomia la partecipazione diretta della società alla vita delle Istituzioni.

Negli anni è stato molto dibattuto se i soggetti menzionati dall’art. 12 dello Statuto siciliano costituissero o meno *numerus clausus*.

E del resto, l’apporto partecipativo alla formazione della legge regionale è stato più di recente valorizzato dal Giudice delle leggi che ha riconosciuto costituzionalmente legittima la possibilità per gli “*organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale di essere consultati da parte degli organi consiliari*”.⁷

Per un caso pratico, a titolo di esempio si consultino i bollettini dei lavori di Commissione del disegno di legge n. 360 dell’XI Legislatura

⁷ Cfr. Corte cost., n. 379/2004, punto 6, *in diritto*. La scelta delle modalità partecipative da parte del Corpo politico-legislativo è con ogni probabilità da inquadrarsi nel principio di *supremazia speciale* riconosciuta ai regolamenti parlamentari (cfr. Corte cost. nn. 188 e 193 del 2021). Per le Assemblee regionali, cfr. Corte cost. n. 22/2020 e Cassaz., SS.UU., n. 4190/2016). È poi di tutta evidenza che siffatta partecipazione assumerà valenza maggiore nelle Commissioni in *sede redigente* contemplata dall’art. 64 Reg. int. Ars, per la cui disciplina attuativa si rinvia alla nota del Presidente dell’Assemblea allegata al resoconto stenografico della seduta d’Aula n. 276 del 7 luglio 2021.

Ars (in www.ars.sicilia.it), concernente la riorganizzazione territoriale delle UU.SS.LL., a testimonianza dell'ampia consultazione dei rappresentanti delle categorie e degli organismi interessati ai contenuti del disegno di legge, i quali hanno avuto modo di esporre le loro valutazioni che sono state oggetto di attenta considerazione da parte della competente VI Commissione legislativa permanente "Servizi sociali e sanitari".

In conclusione, può affermarsi che la peculiare disposizione statutaria di rango costituzionale presa in esame abbia rappresentato sin dagli albori dell'Autonomia siciliana la prospettiva innovativa e lungimirante di un modello di democrazia *partecipativa* in grado di contemperare le istanze (appunto) partecipative delle formazioni sociali con la titolarità del potere legislativo costituzionalmente attribuito alle Assemblee politico-legislative⁸.

⁸ La peculiare rilevanza della disposizione statutaria in commento può invero cogliersi in tutta la sua portata alla luce della recentissima pronuncia della Corte costituzionale n. 32 /2022, intervenuta mentre il presente scritto era prossimo alla stampa, e che si riporta di seguito per quanto possa rilevare in questa sede. Nella pronuncia citata e nelle precedenti in argomento (n. 254/2021 e n. 85/2009), la Corte si sofferma sulla natura dell'istituto della *petizione* contemplato dall'art. 50 della Costituzione, qualificato piuttosto come "*diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente (...) e non quale attribuzione costituzionale*" (cfr. Corte cost. n. 254/2021). In buona sostanza, il Giudice delle leggi con la superiore ordinanza n. 32/2022, pubblicata l'8 febbraio 2022, sembra aver intrapreso un *revirement* sull' "apertura" mostrata nei confronti della partecipazione popolare al procedimento legislativo con la ricordata sentenza n. 379/2004 (cfr. nota precedente). Nel merito la Consulta, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica di una petizione ex art. 50 della Costituzione, dopo aver premesso "**che i ricorrenti espongono che l'iter di conversione in legge del d.l. n. 127 del 2021 ha preso avvio in Senato (A.S. 2394), ove la discussione in Assemblea è iniziata il 9 novembre 2021 e si è conclusa il giorno successivo con la votazione della questione di fiducia posta dal Governo, ed è quindi proseguita alla Camera dei deputati (A.C. 3363), dove – a seguito dell'esame in Commissione tra l'11 e il 16 novembre 2021 – è stato approvato definitivamente il 17 novembre 2021, all'esito dell'approvazione della questione di fiducia da parte del Governo, senza che sia stata presa in alcun modo in considerazione la loro petizione; che i ricorrenti sollevano conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, delle Commissioni parlamentari assegnatarie della petizione, dei loro rispettivi presidenti, nonché del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e**

della Commissione parlamentare questioni regionali, **in quanto la petizione non sarebbe da essi stata adeguatamente esaminata; che** il conflitto è altresì promosso nei confronti del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio dei ministri, ai quali non sarebbe spettato porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del d.l. n. 127 del 2021, in ragione del mancato recepimento da parte di quest’ultima legge delle istanze sollevate con la petizione, nonché del Presidente della Repubblica, a cui non sarebbe spettato emanare il d.l. n. 127 del 2021 e promulgare la legge di conversione dello stesso; **che**, in riferimento alla legittimazione dei proponenti, sarebbe evidente l’*eadem ratio* della petizione e del referendum abrogativo, riguardo a cui questa Corte ha affermato la sussistenza dei requisiti di ordine soggettivo e oggettivo per sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in capo al Comitato promotore (è richiamata la sentenza n. 69 del 1978); **che**, infatti, il diritto di petizione sarebbe un diritto funzionalizzato alla partecipazione del cittadino alla formazione della volontà statale e, quindi, all’esercizio di un’attribuzione costituzionale; **che**, in ragione della funzione della petizione quale forma di controllo diretto del popolo sovrano sull’operato dei propri rappresentanti, la qualificazione dei sottoscrittori come potere riconducibile allo Stato-comunità **potrebbe** altresì **ricollegarsi, per analogia, al potere di iniziativa legislativa ed emendativo del singolo parlamentare**, legittimato a presentare conflitto di attribuzione nei confronti della Camera di appartenenza; **che** ulteriore analogia si rinverrebbe tra il diritto di petizione e il potere di iniziativa attribuito a ciascun membro delle Camere dall’art. 71, primo comma, Cost., prerogativa che questa Corte ha già ritenuto – proprio quanto al profilo soggettivo del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – «divers[a] e distint[a] da quelle di cui dispone in quanto componente dell’assemblea, che gli [spetta] come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato» (è citata l’ordinanza n. 17 del 2019, a sua volta richiamata dall’ordinanza n. 186 del 2021); **che**, nel caso di specie, i firmatari della petizione sarebbero mossi dalle «“comuni necessita” che l’art. 50 Cost. esige», in quanto l’onere del green pass inciderebbe sull’esercizio delle loro libertà fondamentali e si porrebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che le garantiscono (artt. 13, 16, 17, 21, 32, 35 e 36 Cost.) e, prima ancora, con i principi fondamentali della Costituzione (artt. 1, 2, 3, 4, 10 e 11 Cost.), nonché con gli artt. 3 e 21 CDFUE e con il regolamento n. 953/2021/UE; **che**, pertanto, le Camere avrebbero avuto l’obbligo di esaminare la petizione e di pronunciarsi su di essa, al punto da legittimare, in difetto, i cittadini medesimi alla proposizione di un conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte; **che** l’omesso esame della petizione, dunque, determinerebbe una violazione, oltre che dei parametri costituzionali poc’anzi evocati, anche degli artt. 67, 70, 71 e 72 Cost., ledendo nello specifico gli artt. 140 e 141 regol. Senato e l’art. 109 regol. Camera, che imporrebbero l’esame delle petizioni attinenti ai progetti di legge in abbinamento ai medesimi progetti, richiedendo, allo stesso modo degli emendamenti presentati dai parlamentari, non solo tale esame, ma anche una pronuncia delle Camere sul punto, cosa non avvenuta nel caso di specie; (...) **che** sarebbe infine violato l’art. 77 Cost., richiamato in combinato disposto con gli artt. 70 e 72 Cost., con l’art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), con

gli artt. 23, 24, 73, 81, 85-bis, 92, 96-bis e 119 regol. Camera e con gli artt. 35, 36, 37, 78 e 120 regol. Senato, nella parte in cui disciplinano il procedimento di conversione dei decreti-legge; (...) **che, in conclusione, il ricorrente chiede a questa Corte di accertare il diritto di presentare la citata petizione innanzi alle Camere, nonché di accertare e dichiarare che non spettava: alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, alle Commissioni permanenti I e XII della Camera dei deputati e I del Senato della Repubblica, e ai loro rispettivi presidenti, nonché al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e alla Commissione parlamentare questioni regionali non esaminare la suddetta petizione; al Consiglio dei ministri e al Presidente del Consiglio dei ministri, porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del d.l. n. 127 del 2021; al Presidente della Repubblica emanare il d.l. n. 127 del 2021 e promulgare la legge di conversione dello stesso; (...) che il ricorso odierno deve essere ritenuto inammissibile, per le medesime ragioni esposte nella recente ordinanza n. 254 del 2021, avente ad oggetto un ricorso per conflitto di attribuzione promosso dallo stesso avvocato (...), in proprio e in qualità di rappresentante di 27.252 cittadini italiani firmatari di un'analoga petizione presentata alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, nella quale si dolevano del procedimento di conversione di altro decreto-legge recante misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19; che nella menzionata ordinanza questa Corte ha qualificato il diritto di petizione quale «diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale», mentre «le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto, invece, non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica»; che anche il presente conflitto è pertanto privo tanto del requisito soggettivo quanto di quello oggettivo, risultando in realtà promosso al solo scopo di portare impropriamente all'attenzione di questa Corte gli asseriti vizi di legittimità costituzionale del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165 e della relativa legge di conversione; che deve altresì ribadirsi che «la presentazione di una petizione, a differenza di quanto preteso dal ricorrente, non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti» (ordinanza n. 254 del 2021): ciò che peraltro nel caso di specie risulta puntualmente avvenuto, dal momento che in Senato la petizione risulta ricevuta, numerata con il n. 939, assegnata alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) il 19 ottobre 2021, annunciata nella seduta n. 368 dell'Assemblea del medesimo giorno, mentre alla Camera essa risulta ricevuta, numerata con il n. 839 e assegnata il 19 ottobre 2021 alla XII Commissione permanente (Affari sociali); che la mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto preclude l'esame della richiesta di autorizzazione delle questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, comunque manifestamente irrilevanti per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità**

*tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio (si vedano la sentenza n. 313 del 2013 e l'ordinanza n. 101 del 2000, entrambe richiamate dall'ordinanza n. 254 del 2021); **che** resta assorbita l'istanza di sospensione cautelare (ordinanza n. 254 del 2021 e precedenti ivi richiamati). (...) **dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.**”[evidenziazioni aggiunte, n.d.r..*

LETTERIO DONATO

LA PARTECIPAZIONE
AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO
NELLA RECENTE LEGISLAZIONE REGIONALE SICILIANA

SOMMARIO: 1. Le garanzie partecipative e la legge della regione siciliana 21 maggio 2019 n. 7. – 2. La comunicazione di avvio del procedimento: contenuto ed obbligo di avviso. – 3. L'audizione orale. – 4. Violazione delle norme sulla partecipazione e conseguenze processuali tra tutela sostanziale e garanzie aggravate nella legge regionale siciliana. – 5. Brevi riflessioni conclusive.

1. *Le garanzie partecipative e la L.R. 7/2019*

Il tema della partecipazione al procedimento amministrativo, come noto, costituisce uno dei punti salienti della legge generale 7 agosto 1990 n. 241¹. Tale tema, ovviamente, aveva già conosciuto diverse declinazioni in sede normativa (per tutte, si pensi alla partecipazione ai procedimenti di formazione dei piani regolatori generali), ma non era mai stato affermato in termini di principio da una legge generale apposita.

Anche la dottrina si è lungamente occupata dei *nod*i della partecipazione², interrogandosi sugli effetti che discendono dal riconoscimento di specifiche facoltà partecipative, riguardo ai tempi della decisione, al sindacato sulla decisione, nonché sulle relazioni tra cittadini, imprese, associazioni, gruppi di pressione e pubblica amministrazione.

¹ G. CORSO – F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990 n. 241*, Rimini 1990.

² M. NIGRO, *Il noto della partecipazione*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 1980, 225 ss.; G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro It.*, 1933, III, 378 ss.; ID., *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma 1931; F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971, 1471 ss.; F.G. COCCA, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Riv. Trim. dir. Amm.*, 1995, 1 ss.; F. LEDDA, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, Torino 1964.

Le coordinate di quella che è stata definita una rivoluzione copernicana, votata a evitare il perpetuarsi della c.d. *sindrome di Kafka*, sono state recepite, ovviamente, anche in sede regionale ed in specie dalla regione siciliana³. Con la legge regionale n. 10 del 30 aprile 1991, la legge n. 241 del 1990 è stata integralmente recepita, con piccoli aggiustamenti ed un rinvio in bianco alle successive modifiche apportate dal legislatore nazionale.

Col passare del tempo, tuttavia, si è reso necessario non tanto adeguare la legge regionale n. 10 del 1991, quanto por mano ad un recepimento maggiormente consapevole dei principi della legge generale n. 241 del 1990 nella regione siciliana. E dunque, pur nel solco dell'anzidetta legge generale, grazie ad una apposita commissione scientifica che ne ha curato la redazione, è stata adottata, nel 2019, la legge regionale n. 7.

Non trattandosi, come era negli intenti, di una pedissequa e formale riedizione della n. 241/1990, la legge 7/2019 presenta alcuni aspetti meritevoli di specifico esame.

Tra gli aspetti più rilevanti della summenzionata legge regionale vi è il capo dedicato alla partecipazione al procedimento amministrativo.

In termini generali, il principio di partecipazione trova il proprio fondamento in costituzionale all'art. 97⁴, ma è certamente entrato a far parte dei principi fondamentali dell'attività amministrativa con la sua "codificazione" ad opera della legge n. 241/90⁵.

Attraverso i processi di partecipazione si instaura il contraddittorio procedimentale tra i privati e l'amministrazione che consente l'attuazione del principio del giusto procedimento che impone all'amministrazione di assumere una decisione che possa incidere sulla sfera giuridica soggettiva dei destinatari solo dopo aver accertato pienamente i presupposti di fatto, valutato tutti gli interessi coinvolti, anche ove questi siano curati da altre amministrazioni, e consentito al privato di fare valere la propria posizione tanto in chiave difensiva a tutela dei

³ G. CORSO – F. TERESI, *op. cit.*, *passim*.

⁴ R. PROIETTI, *La Partecipazione al procedimento amministrativo*, in AA.VV. *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2017, 568.

⁵ P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, in AA.VV. *Principi e regola dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2020, 291 ss.

propri interessi che in chiave di collaborazione al perseguimento dell'interesse pubblico⁶.

Infatti, l'esercizio delle prerogative previste dalla norma consente al privato tanto di contribuire alla corretta determinazione dei fatti e degli interessi in gioco, quanto di orientare l'azione dell'amministrazione verso una soluzione che possa dimostrarsi la meno lesiva della propria sfera giuridica soggettiva.

Anche in abito comunitario è attribuito un rilievo assai significativo alla partecipazione procedimentale che costituisce un capo saldo del diritto alla buona amministrazione codificato all'art. 41 della CEDU.

Alla partecipazione è infine ricollegata una funzione di deflazione del contenzioso e di coinvolgimento democratico del cittadino alla decisione dell'amministrazione e quindi alla emersione ed alla cura dell'interesse pubblico; quest'ultima funzione, in particolare, appare rafforzata dalla dequotazione del rilievo formale dei vizi collegati alla violazione delle garanzie procedurali⁷.

Il capo sulla partecipazione individua gli strumenti atti a consentire la conoscenza del procedimento e ad attuare una effettiva partecipazione all'attività procedimentale da parte dell'interessato, individua nel senso più ampio possibile i soggetti abilitati a partecipare, delinea le prerogative concrete del partecipante e definisce le ulteriori garanzie assicurate al privato nel caso in cui l'amministrazione sia orientata verso il rigetto dell'istanza.

Nell'ambito di tali disposizioni, la legge regionale propone un sostanziale rafforzamento della partecipazione procedimentale mediante la previsione di strumenti differenziati rispetto a quanto già non preveda la legge nazionale, evidentemente orientati ad accrescere l'effettiva instaurazione del contraddittorio tra il privato e l'amministrazione oltre ad assicurare un complessivo ampliamento delle garanzie procedurali offerte al privato all'interno del procedimento⁸.

⁶ R. PROIETTI, *La Partecipazione cit.*, 566 ss.

⁷ *Infra* par. 4 e 5.

⁸ A. LAZZARO, *Brevi note in tema di partecipazione procedimentale nella L.R. Sicilia n. 7/2019*, in AA.VV. *La riforma del procedimento amministrativo in Sicilia (L.R. n. 7/2019)*, G. ARMAO – F. MARTINES (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. 115 ss.

L'ampliamento delle garanzie partecipative risponde certamente ad una volontà di risoluzione dei conflitti in fase procedimentale offrendo la massima garanzia del contraddittorio all'interno del procedimento⁹, ma anche ad una rinnovata esigenza di trasparenza che si registra tanto nella legislazione nazionale che in quella regionale¹⁰.

Gli interventi compiuti dal legislatore regionale tendono all'accrescimento del grado di democraticità del procedimento amministrativo nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà che connota l'esercizio del potere da parte dell'amministrazione. Nel rapporto partecipativo il potere non perde la sua connotazione fondamentale ma si arricchisce di ulteriori elementi che possono garantire una migliore cura dell'interesse pubblico, attraverso la leale collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati¹¹.

È del resto evidente che la emersione degli interessi in gioco portati dai privati e la loro comparazione con gli interessi pubblici curati dalla norma attributiva del potere ai fini della individuazione dell'interesse pubblico concreto da curare è fatalmente influenzata anche dalle modalità con le quali il privato può rappresentare la propria posizione. Tanto più queste sono effettive e dirette, tanto più gli interessi – di cui il partecipante si fa portatore – hanno la possibilità di conformare la scelta finale dell'amministrazione verso un risultato che ne contempli almeno in parte le posizioni d'interesse.

2. La comunicazione di avvio del procedimento: contenuto ed obbligo di avviso

La normativa regionale tende dunque ad accrescere le garanzie

⁹ F. PUGLIESE, *Il contraddittorio nel procedimento*, in AA.VV., *Il procedimento amministrativo tra riforme legislative e trasformazione dell'amministrazione*, F. TRIMARCHI (a cura di), Milano, 1990, 3 ss.

¹⁰ A. LAZZARO, *Brevi note cit.*, 117. Si osserva la stretta correlazione tra le esigenze di informazione, conoscenza e accessibilità con la possibilità di partecipare in modo effettivo alla decisione dell'amministrazione.

¹¹ F. TIGANO, *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, in AA.VV. *Studi sui Principi del diritto amministrativo*, M. RENNA - F. SAIITTA (a cura di), Milano 2012, 194.

partecipative offerte al privato dalla legge nazionale sul procedimento amministrativo che sul punto rappresenta il livello minimo essenziale di garanzia che deve essere riconosciuto sull'intero territorio nazionale.

In questo senso le misure che si rinvengono nella L.R. n. 7 del 2019 sono diverse ed incidono tanto sugli adempimenti procedurali che incombono in capo all'amministrazione tanto sulla organizzazione del procedimento e la distribuzione dei compiti che stanno alla base dell'istruzione della pratica e le cui disposizioni vanno lette in un'ottica accrescimento delle garanzie offerte dal legislatore regionale all'interessato.

Ci si riferisce in particolar modo alle disposizioni che individuano *ex lege* il responsabile del procedimento¹², come a quelle ulteriori che impongono nella comunicazione di avvio del procedimento l'inserimento di informazioni aggiuntive – rispetto a quanto non faccia la normativa nazionale – come quella del funzionario che cura l'istruttoria o dell'ufficio in cui può prendere visione degli atti¹³.

Si tratta di disposizioni che riguardano specificamente la comunicazione di avvio del procedimento e che costringono l'amministrazione ad assumere un assetto organizzativo tale da soddisfare sin da subito le esigenze informative del privato e che nell'imporre la comunicazione di informazioni aggiuntive si propongono di mettere l'interessato nelle condizioni di individuare con immediatezza non solo il suo interlocutore principale (il responsabile del procedimento), ma l'intero apparato organizzativo che si occupa dell'affare che lo interessa.

La comunicazione di avvio del procedimento è, infatti, un istituto di carattere generale che si propone di introdurre e sviluppare il contraddittorio nello svolgimento della funzione amministrativa; essa, dunque, è strumentale all'esercizio di poteri riconducibili ai diritti individuali di partecipazione al procedimento¹⁴.

La circostanza che il legislatore regionale senta la necessità di ampliare il novero delle informazioni che la comunicazione deve contenere dimostra la volontà di colmare, ove mai ve ne fosse bisogno (ed evidentemente le deficienze dell'apparato organizzativo delle amministra-

¹² Cfr. art. 2 L.R. n. 7/2019

¹³ Cfr. art. 10 L.R. n. 7/2019

¹⁴ P. CHIRULLI, *La partecipazione cit.*, 292.

zioni locali hanno più volte dimostrato che di tali indicazioni ulteriori (bisogno vi sia), la asimmetria informativa che la comunicazione di avvio del procedimento nei termini in cui è strutturata nella Legge nazionale di riferimento non necessariamente è in grado di eliminare, costringendo il partecipante ad uno sforzo ulteriore di ricerca dei propri interlocutori sostanziali rispetto all'affare trattato.

Sotto il profilo soggettivo la normativa nazionale individua quali destinatari della comunicazione coloro i quali siano destinatari "diretti" degli effetti prodotti dal provvedimento finale: essi sono quelli che hanno un interesse diretto a conoscere del procedimento ad intervenire si ottenere il risultato più favorevole o comunque meno pregiudizievole per la loro sfera giuridica soggettiva. A questi si aggiungono i soggetti che per legge devono intervenire e quelli individuati ed individuabili ai quali il provvedimento potrebbe arrecare un pregiudizio. La normativa regionale sembra in parte ampliare, seppur in termini assai generici, il novero dei destinatari della comunicazione che, difatti, vengono individuati nei soggetti nei confronti dei quali "*il provvedimento finale è destinato a produrre effetti*" e non già effetti diretti. I destinatari potrebbero essere identificati in coloro nei confronti dei quali il provvedimento può produrre effetti indiretti. Per converso il criterio della immediata riconducibilità degli effetti al destinatario è ribadito in sede regionale con riferimento agli effetti pregiudizievoli prodotti nei confronti di coloro che siano estranei al procedimento, ma facilmente individuabili dall'amministrazione.

Sempre in ordine alla comunicazione di avvio del procedimento risulta essere stato aggravato l'obbligo di comunicazione di avviso del procedimento che, anche nei casi in cui sia stato omissso per ragioni di celerità, dovrà in ogni caso essere comunicato non appena possibile e comunque entro dieci giorni dall'avvio della comunicazione.

3. *L'audizione orale*

L'art. 12 della L. R. 7/2019 individua i diritti di cui sono titolari i partecipanti al procedimento prevedendo, accanto alle tradizionali forme di esercizio del diritto di partecipazione previste dall'art. 10 L. 241/90 consistenti nel diritto di prendere visione degli atti del proce-

dimento e di presentare memorie scritte e documenti, anche l'audizione personale dell'interessato, della quale viene redatto verbale scritto dell'interessato allegato al fascicolo istruttorio.

La previsione riprende una originaria idea sviluppata dalla c.d. Commissione Nigro nella quale era prevista una forma di partecipazione orale al procedimento dell'interessato e così anche alla raccolta degli elementi istruttori mediante mezzi accertativi, proposta questa che non venne in seguito recepita nel testo normativo e sulla cui espunzione si è criticamente rilevato un sostanziale affievolimento del contraddittorio procedimentale¹⁵.

Si tratta invero di una misura che ha origini assai remote e che si sviluppa come regola generale di diritto all'interno dei procedimenti penali, per poi essere applicata anche ai procedimenti amministrativi lì dove la funzione sia eminentemente sanzionatoria (si pensi ancora oggi alle sanzioni amministrative ed a quelle disciplinari) o per tradizione del modello procedimentale essa è stata vista quale strumento atto ad assicurare la giustizia all'interno del procedimento¹⁶.

L'audizione orale, trova inoltre pieno riconoscimento nella formulazione dell'art. 41 CEDU rubricato buona amministrazione e che al comma secondo lett. a) sancisce il diritto di ogni persona ad essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento sfavorevole, confermando in gran parte funzione eminentemente difensiva riconosciuta all'audizione all'interno del procedimento¹⁷.

Rispetto la tradizionale ambito di applicazione il legislatore regionale ha inteso estendere al di là dei meri confini delle ipotesi sanzionatorie il diritto ad essere ascoltati, assicurandogli così una portata generale alla quale possono riconoscersi tutte le funzioni degli strumenti di partecipazione anche in chiave di vera e propria collaborazione con l'amministrazione.

In questo senso l'ampliamento della gamma delle modalità

¹⁵ F. PUGLIESE, *Il contraddittorio cit.*, 26.

¹⁶ G. DELLA CANANEA, *Il diritto di essere sentiti e la partecipazione*, in AA.VV. *Il procedimento amministrativo*, V. CERULLI IRELLI (a cura di), Jovene Editore, 2007, 79 ss.

¹⁷ A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, 2004.

d'intervento all'interno del procedimento oltre ad offrire una ulteriore *chance* sotto il profilo meramente occasionale al cittadino di prendere parte alla decisione che lo interessa, sotto il profilo qualitativo gli garantisce uno strumento che esalta la effettività della partecipazione in chiave "maieutica": il confronto diretto con il funzionario – ove improntato ai principi di leale collaborazione – può certamente essere idoneo a far emergere sfumature delle posizioni non altrimenti percepibili in modo pieno dalle osservazioni formulate per iscritto.

Ad essere esaltato è, quindi, il rapporto diretto tra l'amministrazione ed il soggetto interessato al fine raggiungere una sistemazione degli interessi congrua rispetto al problema di amministrazione concretamente posto¹⁸ sì da rendere più probabile che la soluzione individuata dal provvedimento venga accettata anche da colui il quale da essa dovesse trarre nocumento.

Sotto il profilo della capacità di risolvere un conflitto potenziale tra amministrazione e cittadino è certamente ricollegabile una funzione di "mediazione" – entro i limiti dell'esercizio del potere discrezionale – che ben difficilmente potrebbe avere occasione di originare dai normali strumenti partecipativi asimmetrici¹⁹.

Proprio la valenza del confronto immediato e della possibilità di replica e dibattito in sede di confronto procedimentale viene vista quale elemento di riequilibrio del rapporto tra amministrazione e cittadino in chiave paritaria delle posizioni²⁰.

¹⁸ F. LEDDA *La concezione dell'atto amministrativo e dei suoi caratteri*, in AA. VV., *Diritto Amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di U. ALLEGRETTI, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, Rimini, 1987 oggi in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 251.

¹⁹ F. TIGANO, *Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. Sandulli, Milano, 2017, 659 ss., A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, Napoli, 2000; F. TIGANO, *Gli accordi procedurali*, Torino, 2002; N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamenti e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 1 ss.; da ultimo, ancora F. TIGANO, *Linee di confronto tra la partecipazione al procedimento amministrativo e quella al procedimento legislativo*, in questo stesso volume nel quale l'A. riconosce il ruolo centrale dell'accesso anche in chiave di favorire la co-decisione.

²⁰ A. ROMANO TASSONE, "il nuovo cittadino" di Feliciano Benvenuti tra diritto ed utopia, in *Dir. Amm.*, 2008, 313 ss. A proposito della Legge Regionale n. 7/2019 F. TIGANO, *Il valore cit.*, 194 il quale riprende l'idea del Maestro I.M. MARINO per la

Si tratta, infine, di uno strumento che, per le modalità con le quali si svolge, ha tra le sue qualità più apprezzabili quella di rimuovere gli ostacoli di natura tecnica o conseguenti alle asimmetrie informative e culturali che possono caratterizzare il rapporto tra l'amministrazione ed il cittadino.

Come è stato opportunamente osservato, infatti, la partecipazione dell'interessato al procedimento mediante l'audizione orale avviene senza alcuna intermediazione professionale in un contesto nel quale l'amministrazione, chiamata al rispetto dei principi di collaborazione, buona fede ed imparzialità, assume nei confronti del partecipante un vero e proprio "*dovere di protezione*" essa dunque dovrà collaborare al fine di rendere il più proficuo possibile la sua partecipazione al procedimento²¹.

Si pensi a questo proposito alla disposizione contenuta all'art. 5 comma 5 della L.R. 7/2019 per la quale "*Il responsabile del procedimento deve essere in possesso della necessaria professionalità, in relazione agli atti di competenza ed alle materie trattate dall'unità organizzativa*" che introduce per la prima volta un requisito – più che opportuno – di capacità²² correlato al ruolo del responsabile del procedimento offrendo al Dirigente una responsabilità (ed al contempo una opportunità) nella differenziazione dei compiti all'interno dell'unità organizzativa.

Questa lettura appare oggi rafforzata e confermata dalla modifica introdotta nella normativa nazionale proprio in ordine ai rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione i quali, ai sensi dell'art. 1 comma 2 bis L. 241/90, devono essere improntati alla collaborazione e buona fede, principi che evidentemente impegnano entrambe le parti e che – in un contesto potenzialmente asimmetrico, ma che dovrebbe essere improntato alla parità del rapporto (quantomeno nella fase di raccolta degli elementi in gioco) come quello partecipativo – aggravano gli obblighi di protezione che ricorrono in capo all'amministrazione.

quale con la legge sul procedimento si sviluppa un nuovo modo di intendere le relazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati in un'ottica in cui il potere pubblico "de-quotato" senza "svuotarsi" (cfr. I.M. MARINO, *Aspetti della recente riforma del diritto degli enti locali*, Palermo, 2008); A. LAZZARO, *Brevi note cit.* 120.

²¹ F. TIGANO, *Il valore cit.*, 200.

²² Cfr. M. ALLENA – M. TRIMARCHI, *La costituzione «dimenticata» il principio del concorso pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 2021, 380.

Per converso, al privato si richiede di collaborare lealmente alle risultanze procedimentali, magari senza una particolare specifica competenza, ossia di rappresentare le proprie ragioni senza indurre volontariamente in errore l'amministrazione nella valutazione dei fatti e degli interessi coinvolti.

Ad ulteriore riprova del potenziale dell'audizione orale e della sua auspicabile capacità di garantire l'emersione di posizioni in ragione del confronto diretto tra colui il quale è chiamato a condurre l'istruttoria ed il soggetto interessato, si segnala come il legislatore riconosca all'esito dell'audizione personale una presunzione di pertinenza, per il verbale redatto in conseguenza del colloquio tra il privato e l'amministrazione non si fa cenno, a differenza di quanto accade per le memorie e documenti, alla sua pertinenza, proprio in ragione del fatto che sarà il responsabile del procedimento a guidare necessaria sui binari della pertinenza all'oggetto del procedimento e degli interessi posti in comparazione l'intervento del privato stesso.

Occorre infine segnalare che la normativa nazionale ha recentemente introdotto l'obbligo di comunicazione del domicilio digitale affinché le prerogative partecipative descritte dall'art. 10 della L. 241/90 possano essere esercitate anche attraverso l'ausilio dello strumento telematico²³.

Resta da chiedersi se anche l'audizione orale rientri tra quelle attività che possono legittimamente svolgersi "da remoto". Sul punto si ritiene che la disposizione che obbliga l'indicazione del domicilio digitale integri il contenuto minimo essenziale della comunicazione, dal che è legittimo aspettarsi che tutte le prerogative partecipative previste in ambito regionale siano esercitabili con l'ausilio dello strumento telematico.

4. Violazione delle norme sulla partecipazione e conseguenze processuali tra tutale sostanziale e garanzie aggravate nella legge regionale siciliana

Si è osservato in dottrina come l'originaria idea della procedimentalizzazione non fosse quella di porre regole rigide dalle quali far di-

²³ P. CHIRULLI, *La partecipazione cit.*, 293.

scendere nuovi motivi di sindacato, ma stimolare un nuovo rapporto collaborativo tra il privato e l'amministrazione²⁴.

In questo senso vanno senza dubbio lette le disposizioni normative che hanno dequotato in ottica di deflazione del contenzioso²⁵ i vizi procedurali lasciando che gli stessi assumessero rilievo solo nel caso in cui abbiano avuto un riflesso sostanziale sulla decisione.

Ciò nonostante, lo scostamento dalle garanzie partecipative previste dalla L. 241/90 unitamente ad una rinnovata attenzione per i profili di partecipazione oltre che la loro effettività rispetto all'emersione delle posizioni dei partecipanti impone di chiedersi se la violazione delle disposizioni appena passate in rassegna possa avere un qualche risvolto sotto il profilo processuale "differenziato" rispetto a quanto non accade nelle ipotesi di violazione della normativa nazionale.

Come noto, infatti, in questi casi l'art. 21 *octies* afferma la irrilevanza ai fini dell'annullamento del provvedimento amministrativo della mancata comunicazione di avvio del procedimento rispetto all'adozione di provvedimenti vincolati, mentre nel caso di provvedimenti discrezionali è attribuita all'amministrazione la possibilità di fare salvo il provvedimento dimostrando in giudizio che il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere differente.

Orbene, mentre rispetto all'ipotesi del provvedimento vincolato la mancata comunicazione di avvio del procedimento non dovrebbe sortire alcun effetto differente rispetto a quanto già non accada ordinariamente in ragione dell'applicazione della prima fattispecie descritta dall'art. 21 *octies*, non altrettanto può pacificamente affermarsi circa la seconda fattispecie descritta dalla norma che, diversamente, nei casi provvedimenti discrezionali richiede quale condizione della sua applicazione la dimostrazione in giudizio da parte dell'amministrazione che il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Sull'applicazione di tale disposizione incide poi la concreta inter-

²⁴ S. CASSESE, *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in www.spisa.unibo.it.

²⁵ F. TIGANO, *Spunti di riflessione su trasparenza ed effettività della partecipazione dopo la riforma della legge sul procedimento*, In AA.VV. *Tra diritto e società*, Milano, 2008, 351 ss.

pretazione che di esso propone la giurisprudenza amministrativa, la quale, in caso di provvedimenti discrezionali, al fine di evitare a carico dell'amministrazione una *probatio diabolica* in ordine all'esito del procedimento, ritiene che l'art. 21 *octies* secondo comma, secondo periodo, vada interpretato "nel senso che il privato debba anche quantomeno indicare o allegare quali sono gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la comunicazione", sicché "solo dopo che il ricorrente ha adempiuto questo onere di allegazione (che la norma implicitamente pone a suo carico), la p.a. sarà gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato" e che "ove il privato si limiti a contestare la mancata comunicazione di avvio, senza nemmeno allegare le circostanze che intendeva sottoporre all'Amministrazione, il motivo con cui si lamenta la mancata comunicazione deve ritenersi inammissibile"²⁶.

Sulla scorta di tale orientamento, quindi, è il privato a dover allegare gli argomenti partecipativi che avrebbe utilizzato nel confronto con l'amministrazione così da mettere quest'ultima nelle condizioni di controbattere in sede processuale circa la loro irrilevanza ai fini del decidere e la mancata allegazione di tali elementi renderebbe inammissibile il motivo di ricorso per genericità, risultando esso privo della specifica allegazione necessaria al suo esame ed alla difesa della controparte.

Se poi si considera che in concreto il giudice amministrativo assimila la mancata allegazione delle circostanze all'ipotesi in cui quella allegata "si presenta già per come prospettata inidonea a determinare un diverso contenuto del provvedimento impugnato"²⁷ – quindi su di essa è lo stesso giudicante ad operare una valutazione di rilevanza e non l'amministrazione a dare la prova di ciò – è ben chiaro che si realizza attraverso tale interpretazione una vera e propria inversione dell'onere probatorio a carico del privato legato al fatto che la norma addossa in capo all'amministrazione un prova di carattere negativo²⁸.

²⁶ Cfr. Cons. St., sez. III, 12 maggio 2017, n. 2218, CGA, sez. giur. 4 gennaio 2021, n. 5.

²⁷ Cfr. CGA, sez. giur. 4 gennaio 2021, n. 5.

²⁸ In ordine alla omessa comunicazione di avvio del procedimento cfr. F. SAITTA,

Ad ulteriore riprova di quanto appena rilevato, si consideri, ancora che talune volte, l'onere in termini di prova e non già di allegazione viene espressamente esplicitato dalla stessa giurisprudenza nonostante l'adesione al principio sulla sola allegazione²⁹ e le pronunce rese sul motivo della mancata comunicazione di avvio del procedimento sono quasi sempre di rigetto e non già di inammissibilità, a dimostrazione che a difettare non sia l'allegazione del fatto, ma la prova che le argomentazioni sostanziali addotte nel procedimento avrebbero condotto ad una decisione di tipo differente³⁰.

È legittimo ritenere che su tale orientamento possa impattare, seppur in termini di attenuazione dell'onere in capo al privato e di ribilanciamento dell'equilibrio processuale con l'amministrazione, la circostanza che le ragioni di urgenza non possono in alcun modo giustificare la mancata comunicazione di avvio del procedimento e che, dunque, questo debba in ogni caso essere trasmessa e l'ulteriore circostanza che tra le modalità partecipative cui il privato ha inconsapevolmente rinunciato vi era anche la possibilità di essere sentiti.

Se è vero che tale ulteriore garanzia consente una partecipazione effettiva proprio per la capacità di definire gli interessi coinvolti nel procedimento nel loro divenire – e quindi è idonea a stimolare quel processo virtuoso di emersione e bilanciamento tra le contrapposte posizioni – è altrettanto legittimo aspettarsi che nei provvedimenti nei quali la discrezionalità non sia stata del tutto consumata in sede procedimentale, sia sufficiente a determinare l'annullamento del provvedimento conclusivo la mancata comunicazione di avvio del procedimento.

Ancor più complessa appare la valutazione sulle conseguenze legate al provvedimento adottato in mancanza dell'audizione personale del

Omessa comunicazione dell'avvio del procedimento: il lupo perde il pelo, ma non il vizio (ovvero "in claris ... fit interpretatio"), in Giustamm.it., 2009.

²⁹ Cfr. T.A.R. Potenza, 09 novembre 2021, n. 709. nella quale espressamente si osserva che "la ricorrente, tenuto pure conto delle censure proposte con il presente ricorso, non ha provato che, in caso di partecipazione al procedimento amministrativo, avrebbe arricchito l'istruttoria" specificando nel dettaglio per le quali le ragioni addotte non avrebbero potuto trovare accoglimento.

³⁰ Cfr. T.A.R. Torino, sez. I, 08 giugno 2021, n. 599

privato in presenza di una sua richiesta formale (e formalizzata, s'intende).

Sul punto non può che registrarsi l'orientamento emerso in sede processuale sulle sanzioni amministrative, dove pure è prevista la possibilità di chiedere l'audizione davanti all'autorità amministrativa competente, e rispetto alla omessa convocazione si osserva che essa *“non determina la nullità del provvedimento in quanto, riguardando il giudizio di opposizione il rapporto e non l'atto, gli argomenti a proprio favore che l'interessato avrebbe potuto sostenere in sede di audizione davanti all'autorità amministrativa ben possono essere prospettati in sede giurisdizionale”*³¹.

Tale orientamento, che si giustifica tenendo conto dell'oggetto del giudizio individuato nel rapporto e non già nell'atto sanzionatorio³², potrebbe trovare ingresso nel giudizio amministrativo ammettendo il completamento della transizione di tale processo dall'atto al rapporto, con la conseguente dequotazione di una così rilevante garanzia partecipativa a mera irregolarità.

Ipotesi questa, tutto sommato coerente con la giurisprudenza che attribuisce alle garanzie partecipative una funzione sostanziale e non formale anche al fine di bilanciare il principio del giusto procedimento con altri principi concorrenti, quali la celerità, l'efficacia, e l'economicità dell'azione amministrativa³³.

Anche in questo sarebbe, forse, più opportuno, anche in ragione del limite al sindacato giurisdizionale previsto dall'art. 34 comma 2 del Codice del processo amministrativo, consentire all'amministrazione una prova della irrilevanza dell'audizione solo ove non residuino all'esito del procedimento margini di discrezionalità in concreto rispetto alla decisione assunta, disponendo la illegittimità del provvedimento per violazione della norma obiettiva in tutti gli altri casi di provvedimento discrezionale.

Si è infatti osservato che l'interpretazione finalistica sin qui accolta

³¹ Cass. civ. Sez. VI, ordinanza 07 agosto 2019, n. 21146; Cass. civ. S.U. 28 gennaio 2010, n. 1786; Cass. civ. Sez. II, 21 maggio 2018, n. 12503;

³² Tribunale La Spezia sez. lav., 25 ottobre 2021, n. 268

³³ In questo senso Cfr. P. CHIRULLI, *La partecipazione cit.*, 297-298. *Ex multis Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 2016, n. 4508.*

in giurisprudenza ha finito per comprimere le *chance* di partecipazione dell'amministrazione, vanificando gli sforzi compiuti dal legislatore e dalla dottrina³⁴.

5. Brevi riflessioni conclusive

Il rafforzamento delle prerogative partecipative del privato in seno al procedimento amministrativo, così come l'attenzione mostrata dal legislatore regionale ai profili di effettività dell'esercizio delle predette prerogative mostrano in modo evidente come la differenziazione voluta dalla normativa regionale rafforzi la posizione del cittadino nei confronti dell'amministrazione³⁵ in ossequio al principio del giusto procedimento³⁶ che proprio nell'effettività e pienezza della partecipazione trova la propria soddisfazione.

La effettività della partecipazione è del resto coesistente al perseguimento degli obiettivi che si propone la procedimentalizzazione³⁷, ovvero l'assunzione di una decisione strettamente logica e consequenziale rispetto alle risultanze istruttorie³⁸, per ciò lontana dall'arbitrio.

Tale risultato non può però prescindere dal fatto che le risultanze istruttorie manifestino in modo il più possibile genuino non solo le verità obiettive frutto dell'accertamento da parte del responsabile del procedimento ma il complesso degli interessi coinvolti nella relazione procedimentale.

Le medesime esigenze di effettività degli strumenti partecipativi sono alla base di un riconoscimento di una funzione di legittimazione della decisione rispetto alle attività collaborative e partecipative³⁹ del

³⁴ R. VILLATA - M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, 602.

³⁵ A. BARONE, *Prime riflessioni sulla legge regionale siciliana 21 maggio 2019, n. 7*, in AA.VV. *Studi sui Principi del diritto amministrativo*, M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), Milano 2012, 49 ss.

³⁶ A. ZITO, *Il principio del giusto procedimento*, in AA.VV. *Studi sui Principi del diritto amministrativo*, M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), Milano 2012 509 ss.

³⁷ S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016.

³⁸ F. TIGANO, *Il valore cit*, 191 ss.

³⁹ F. TIGANO, *Il valore cit*. 210.

privato. Al contempo, le iniziative che il privato potrà intraprendere svolgono un ruolo determinante sulla decisione da assumere favorendo la deflazione del contenzioso rispetto a decisioni accettate come giuste dal soggetto che ha avuto la possibilità di prendere atto del processo decisionale.

Il riconoscimento del diritto ad essere ascoltati, quale prerogativa partecipativa, ove ricompresa tra i diritti procedimentali cui offre copertura diretta l'art. 41 della CEDU, concorre a garantire il diritto ad una buona amministrazione tanto in chiave difensiva rispetto ad un procedimento che potrebbe produrre un effetto sfavorevole nella sfera giuridica del cittadino tanto in chiave di collaborazione alla scelta dell'amministrazione.

Sotto un differente profilo si è notato come gli strumenti predisposti dalla normativa regionale accordino maggiori garanzie ai privati interessati, accrescendo la partecipazione democratica dei cittadini alle istituzioni i quali attraverso il procedimento collaborano indirettamente alla formazione delle decisioni collettive.

Le misure si inseriscono, pertanto, nel solco di quelle che aprendo il procedimento alla partecipazione del privato in chiave di rinnovata collaborazione democratica tra soggetti pubblici e privati, stimolano concrete ricadute della sua effettiva attuazione in termini di deflazione del contenzioso, perseguimento dei risultati di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Rispetto alle quali la circostanza che le misure possano essere interpretate in chiave di rilievo del solo apporto sostanziale alla decisione da parte del privato, piuttosto che svuotare la funzione partecipativa ne fa emergere la sua intima essenza collegata al principio di democraticità ed all'equilibrio dell'azione amministrativa⁴⁰.

⁴⁰ F. TIGANO, *Linee di confronto...*, cit., per il quale “la partecipazione è in grado di esplicare il suo ruolo compiutamente, dalla tutela delle situazioni giuridiche protette, anche in un'ottica deflattiva del contenzioso, fino alla realizzazione della sua funzione latamente democratica”.

APPENDICE NORMATIVA

REGIO DECRETO LEGISLATIVO 15 maggio 1946 , n. 455 Approvazione dello statuto della Regione siciliana.
(Vigente al: 20-12-2021)

DECRETO LEGISLATIVO DEL CAPO PROVVISORIO DELLO STATO
25 marzo 1947 , n. 204
Norme per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e disposizioni transitorie.
(Vigente al: 20-12-2021)

Avvertenza per gli articoli del regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana , si rinvia al sito istituzionale www.ars.sicilia.it

REGIO DECRETO LEGISLATIVO 15 maggio 1946, n. 455

Approvazione dello statuto della Regione siciliana.

Vigente al: 20-12-2021

UMBERTO II
RE D'ITALIA

Visto il decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151;
Visto il decreto legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98;
Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri;
Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Primo
Ministro Segretario di Stato, di concerto con tutti i Ministri;
Abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo unico.

E' approvato, nel testo allegato, firmato, d'ordine Nostro, dal
Presidente dell Consiglio dei Ministri, lo Statuto della Regione
siciliana.

Lo statuito predetto sara' sottoposto all'Assemblea Costituente,
per essere coordinato con la nuova costituzione dello Stato.

Ordiniamo che il presente decreto, munito del sigillo dello Stato,
sia inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del
Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo
osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addi' 15 maggio 1946

UMBERTO

DE GASPERI - NENNI - CIANCA -
ROMITA - TOGLIATTI - SCOCCI-
MARRO - CORBINO - BROSIO -
DE COURTEN - CEVOLOTTO -
MOLE' - CATTANI - GULLO -
LOMBARDI - SCELBA - GRONCHI
- BARBARESCHI - BRACCI -
GASPAROTTO

Visto, il Guardasigilli: TOGLIATTI

Registrato con riserva alla Corte dei conti, addi' 9 giugno 1946
Atti del Governo, registro n. 10, foglio n. 224 - FRASCA

Statuto della "Regione siciliana"

Art. 1.

La Sicilia, con le isole Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica, e Pantelleria, e' costituita in Regione autonoma, fornita di personalita' giuridica, entro l'unita' politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione.

La citta' di Palermo e' il capoluogo della Regione.

TITOLO I.

ORGANI DELLA REGIONE.

Art. 2.

Organi della Regione sono: l'Assemblea, la Giunta e il Presidente regionali. Il **((Presidente della Regione))** e la Giunta costituiscono il Governo della Regione.

SEZIONE I.

Assemblea regionale.

Art. 3.

L'Assemblea regionale e' costituita di **((settanta))** Deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parita' per l'accesso alle consultazioni elettorali. **((5))**

L'assemblea regionale e' eletta per cinque anni. Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni.

Le elezioni della nuova assemblea regionale sono indette dal presidente della regione e potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del periodo di cui al precedente comma.

Il decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione.

La nuova assemblea si riunisce entro i venti giorni dalla proclamazione degli eletti su convocazione del presidente della regione in carica.

I deputati regionali rappresentano l'intera regione. (1) (3)

L'ufficio di Deputato regionale e' incompatibile con quello di membro di una delle Camere, di un Consiglio regionale ovvero del Parlamento europeo.

AGGIORNAMENTO (2)

La L. Costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1 ha disposto (con l'art. 8) che "Le disposizioni contenute nell'articolo 1 si applicano all'Assemblea regionale siciliana che sia in carica al momento dell'entrata in vigore della presente legge costituzionale".

AGGIORNAMENTO (3)

La L. Costituzionale 12 aprile 1989, n. 3 ha disposto (con l'art. 6) che le disposizioni contenute nell'art. 1 si applicano all'assemblea regionale siciliana, che sia in carica al momento dell'entrata in vigore della presente legge costituzionale.

AGGIORNAMENTO (5)

La Legge Costituzionale 7 febbraio 2013, n. 2 ha disposto (con l'art. 2, comma 1) che "La disposizione di cui all'articolo 1 si applica a decorrere dal primo rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana successivo alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale".

Ha inoltre disposto (con l'art. 2, comma 2) che "Qualora alla data di convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana successivo alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale non siano state approvate le conseguenti modificazioni alla legge elettorale regionale prevista dall'articolo 3 del citato Statuto, continua ad applicarsi la legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, con le modifiche di seguito indicate:

a) la cifra ottanta riferita ai seggi da assegnare in ragione proporzionale ripartiti nei collegi elettorali, ovunque ricorra, e'

da intendere sessantadue;

b) la cifra nove riferita al numero dei candidati della lista regionale, ovunque ricorra, e' da intendere sette;

c) la cifra cinquantaquattro corrispondente al numero massimo dei seggi attribuibili al fine di agevolare la formazione di una stabile maggioranza, ovunque ricorra, e' da intendere quarantadue".

Art. 4.

L'Assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vice Presidenti, i Segretari dell'Assemblea, e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale.

Art. 5.

I Deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano nell'Assemblea il giuramento di esercitarle col solo scopo del bene inseparabile dell'Italia e della Regione.

Art. 6.

I Deputati non sono sindacabili per i voti dati nell'Assemblea regionale e per le opinioni espresse nell'esercizio della loro funzione.

Art. 7.

I Deputati hanno il diritto di interpellanza, di interrogazione e di mozione in seno all'Assemblea.

Art. 8.

Il Commissario dello Stato di cui all'art. 27 puo' proporre al Governo dello Stato lo scioglimento della Assemblea regionale per persistente violazione del presente Statuto, Il decreto di scioglimento deve essere preceduto dalla deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato.

L'ordinaria amministrazione della Regione e' allora affidata ad una Commissione straordinaria di tre membri, nominata dal Governo nazionale su designazione delle stesse Assemblee legislative.

Tale Commissione indice le nuove elezioni per l'Assemblea regionale nel termine di tre mesi.

((Con decreto motivato del Presidente della Repubblica e con l'osservanza delle forme di cui al secondo e al terzo comma e' disposta la rimozione del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto, che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge. La rimozione puo' altresì essere disposta per ragioni di sicurezza nazionale.))

Art. 8-bis.

((Le contemporanee dimissioni della meta' piu' uno dei Deputati determinano la conclusione anticipata della legislatura dell'Assemblea, secondo modalita' determinate con legge adottata dall'Assemblea regionale, approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le nuove elezioni hanno luogo entro novanta giorni a decorrere dalla data delle avvenute dimissioni della maggioranza dei membri dell'Assemblea regionale.

Nel periodo tra lo scioglimento dell'Assemblea e la nomina del nuovo Governo regionale il Presidente e gli Assessori possono compiere atti di ordinaria amministrazione.))

SEZIONE II.

((Presidente della Regione e Giunta regionale.))

Art. 9.

((Il Presidente della Regione e' eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale.

Il Presidente della Regione nomina e revoca gli Assessori, tra cui un Vicepresidente che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento.

In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto, l'Assemblea regionale, con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, stabilisce le modalita' di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilita' con l'ufficio di Deputato regionale e con la titolarita' di altre cariche o uffici, nonche' i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione.

La carica di Presidente della Regione puo' essere ricoperta per non piu' di due mandati consecutivi.

La Giunta regionale e' composta dal Presidente e dagli Assessori. Questi sono preposti ai singoli rami dell'Amministrazione.))

Art. 10.

((L'Assemblea regionale puo' approvare a maggioranza assoluta dei suoi componenti una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione dopo almeno tre giorni dalla sua presentazione. Ove la mozione venga approvata, si procede, entro i successivi tre mesi, alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea e del Presidente della Regione.

In caso di dimissioni, di rimozione, di impedimento permanente o di morte del Presidente della Regione, si procede alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione entro i successivi tre mesi.))

TITOLO II.

FUNZIONI DEGLI ORGANI REGIONALI.

Art. 11.

L'Assemblea regionale e' convocata dal suo Presidente in sessione ordinaria nella prima settimana di ogni bimestre e, straordinariamente, a richiesta del Governo regionale, o di almeno venti Deputati

Art. 12.

((L'iniziativa delle leggi regionali spetta al Governo e a ciascun Deputato dell'Assemblea regionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante presentazione, da parte di almeno diecimila cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione, di un progetto redatto in articoli. L'iniziativa legislativa spetta altresì ad un numero di consigli dei comuni della Regione non inferiore a quaranta, rappresentativi di almeno il 10 per cento della popolazione siciliana, o ad almeno tre consigli provinciali.

Con legge della Regione sono disciplinate le modalita' di presentazione dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli comunali o provinciali e sono determinati i tempi entro cui l'Assemblea regionale si pronuncia sui progetti stessi.))

I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione della rappresentanza degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali.

I regolamenti per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea regionale sono emanati dal governo regionale.

Art. 13.

Le leggi approvate dall'Assemblea regionale ed i regolamenti emanati dal Governo regionale non sono perfetti, se mancanti della firma del **((Presidente della Regione))** e degli Assessori competenti per materia.

Sono promulgati dal **((Presidente della Regione))** decorsi i termini di cui all'art. 29, comma 2, e pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale della Regione".

Entrano in vigore nella Regione quindici giorni dopo la pubblicazione, salvo, diversa disposizione, compresa nella singola legge o nel singolo regolamento.

Art. 13-bis.

((Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea regionale sono disciplinati l'ambito e le modalita' del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo.))

Art. 14.

L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

- a) agricoltura e foreste;
- b) bonifica;
- c) usi civici;
- d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;
- e) incremento della produzione agricola ed industriale: valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attivita' commerciali;
- f) urbanistica;
- g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;
- h) miniere, cave, torbiere, saline;
- i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d' Interesse nazionale;
- i) pesca e caccia;
- m) pubblica beneficenza ed opere pie;
- n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichita' e delle opere artistiche;
- o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;
- p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali;
- q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;
- r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;
- s) espropriazione per pubblica utilita'.

Art. 15.

Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della piu' ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione ha legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.

Art. 16.

L'ordinamento amministrativo di cui all'articolo precedente sarà regolato, sulla base dei principi stabiliti dal presente Statuto, dalla prima Assemblea regionale.

Art. 17.

Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione:

- a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere;
- b) igiene e sanità pubblica;
- c) assistenza sanitaria;
- d) istruzione media e universitaria;
- e) disciplina del credito, delle assicurazioni e di risparmio;
- f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato;
- g) annona;
- h) assunzione di pubblici servizi;
- i) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale.

Art. 17-bis.

((Le leggi di cui all'articolo 3, primo comma, all'articolo 8-bis, all'articolo 9, terzo comma, e all'articolo 41-bis sono sottoposte a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti l'Assemblea regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se le leggi sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea regionale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione dell'Assemblea regionale.))

Art. 18.

L'Assemblea regionale può emettere voti, formulare progetti sulle materie di competenze degli organi dello Stato che possano interessare la Regione, e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato.

Art. 19.

L'Assemblea regionale, non piu' tardi del mese di gennaio, approva il bilancio della Regione per il prossimo nuovo esercizio, predisposto dalla Giunta regionale.

L'esercizio finanziario ha la stessa decorrenza di quello dello Stato.

All'approvazione della stessa Assemblea e' pure sottoposto il rendiconto generale della Regione.

SEZIONE II.

Funzioni del Presidente e della Giunta regionale.

Art. 20.

Il Presidente e gli Assessori regionali, oltre alle funzioni esercitate in base agli articoli 12, 13 comma 1 e 2; 19 comma 1, svolgono nella Regione le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui agli articoli 14, 15 e 17. Sulle altre non comprese negli articoli 14, 15 e 17 svolgono un'attivita' amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato.

Essi sono responsabili di tutte le loro funzioni, rispettivamente, di fronte all'Assemblea regionale ed al Governo dello Stato.

Art. 21.

Il Presidente e' Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione.

Egli rappresenta altresì nella Regione, il Governo dello Stato, che puo' tuttavia inviare temporaneamente propri commissari per la esplicazione di singole funzioni statali.

Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione.

Art. 22.

La Regione ha diritto di partecipare con un suo rappresentante, nominato dal Governo regionale, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato ed alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti, terrestri, marittimi ed aerei, che possano comunque interessare la Regione.

TITOLO III.

ORGANI GIURISDIZIONALI.

Art. 23.

Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile.

I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione.

I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal **((Presidente della Regione))**, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato.

Art. 24.

È istituita in Roma un'Alta Corte con sei membri e due supplenti, oltre il Presidente ed il Procuratore generale nominato in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione, e scelti fra persone di speciale competenza in materia giuridica.

Il Presidente ed il Procuratore generale sono nominati dalla stessa Alta Corte.

L'onere finanziario riguardante l'Alta Corte è ripartito egualmente fra lo Stato e la Regione.

Art. 25.

L'Alta Corte giudica sulla costituzionalità:

- a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale;
- b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione.

Art. 26.

L'Alta Corte giudica pure dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale.

AGGIORNAMENTO (1)

La Corte Costituzionale, con sentenza 15-22 gennaio 1970, n. 6, (in G.U. 1a s.s. 28/01/1970, n. 24) ha dichiarato "la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana".

Art. 27.

Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli articoli 25 e 26 e, in quest'ultimo caso, anche in mancanza di accuse da parte dell'Assemblea regionale.

AGGIORNAMENTO (1)

La Corte Costituzionale, con sentenza 15-22 gennaio 1970, n. 6, (in G.U. 1a s.s. 28/01/1970, n. 24) ha dichiarato "la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana".

Art. 28.

Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte.

Art. 29.

L'Alta Corte decide sulle impugnazione entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime.

Decorsi otto giorni, senza che al ((**Presidente della Regione**)) sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al ((**Presidente della Regione**)) sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione.

Art. 30.

Il ((**Presidente della Regione**)), anche su voto dell'Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all'art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l'Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato, entro trenta giorni dalla pubblicazione.

TITOLO IV.

POLIZIA.

Art. 31.

Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il **((Presidente della Regione))** a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo, regionale. Il Presidente della Regione puo' chiedere l'impiego delle Forze armate dello Stato.

Tuttavia il Governo dello Stato potra' assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale, congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza.

Il Presidente ha anche il diritto di proporre, con richiesta motivata al Governo centrale, la rimozione o il trasferimento fuori dell'Isola dei funzionari di polizia.

Il Governo regionale puo' organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi.

TITOLO V.

PATRIMONIO E FINANZE.

Art. 32.

I beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa, dello Stato o servizi di carattere nazionale.

Art. 33.

Sono altresì assegnati alla Regione e costituiscono il suo patrimonio, i beni dello Stato oggi esistenti nel territorio della Regione e che non sono della specie di quelli indicati nell'articolo precedente.

Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione: le foreste, che a norma delle leggi in materia costituiscono oggi il demanio forestale dello Stato nella Regione; le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilita' ne e' sottratta al proprietario del fondo; le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, da chiunque, ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale; gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione coi loro arredi e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione.

Art. 34.

I beni immobili che si trovano nella Regione e che non sono in proprieta' di alcuno, spettano al patrimonio della Regione.

Art. 35.

Gli impegni già assunti dallo Stato verso gli enti regionali sono mantenuti con adeguamento al valore della moneta all'epoca del pagamento.

Art. 36.

Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.

Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto.

Art. 37.

Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma, che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi.

L'imposta relativa a detta quota, compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima.

Art. 38.

Lo Stato verserà, annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici.

Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo.

Art. 39.

Il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato.

Le tariffe doganali, per quanto interessa la Regione e relativamente ai limiti massimi, saranno stabilite previa consultazione del Governo regionale.

Sono esenti da ogni dazio doganale le macchine e gli arnesi di lavoro agricolo, nonché il macchinario attinente alla trasformazione industriale dei prodotti agricoli della Regione.

Art. 40.

Le disposizioni generali sul controllo valutario emanate dallo Stato hanno vigore anche nella Regione.

E' pero' istituita presso il Banco di Sicilia, finche' permane il regime vincolistico sulle valute, una Camera di compensazione allo scopo di destinare ai bisogni della Regione le valute estere provenienti dalle esportazioni siciliane, dalle rimesse degli emigranti, dal turismo e dai ricavo dei noli di navi iscritte nei compartimenti siciliani.

Art. 41.

Il Governo della Regione ha facolta' di emettere prestiti interni.

((Disposizioni finali e transitorie))

Art. 41-bis.

((Le disposizioni relative alla forma di governo di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10, dopo la loro prima applicazione, possono essere modificate con legge approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto, restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10.

Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dall'Assemblea regionale, l'Assemblea e' sciolta quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilita' di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso.))

Art. 41-ter.

((Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali.

L'iniziativa appartiene anche all'Assemblea regionale.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.))

Art. 42.

L'Alto Commissario e la Consulta regionale della Sicilia, compresi i tecnici, restano in carica con le attuali funzioni fino alla prima elezione dell'Assemblea regionale, che avra' luogo, a cura del Governo dello Stato, entro tre mesi dall'approvazione del presente Statuto, in base alla emananda legge elettorale politica dello Stato.

Le circoscrizioni dei collegi elettorali sono, pero', determinate in numero di nove, in corrispondenza alle attuali circoscrizioni provinciali; e ripartendo il numero dei Deputati in base alla popolazione di ogni circoscrizione.

Art. 43.

Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dell'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinera' le norme transitorie relative al passaggio de gli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonche' le norme per l'attuazione del presente Statuto.

Visto: Il Presidente del consiglio dei Ministri
DE GASPERI

DECRETO LEGISLATIVO DEL CAPO PROVVISORIO DELLO STATO 25 marzo 1947 , n. 204

Norme per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e disposizioni transitorie.

Vigente al: 20-12-2021

TITOLO I
DEGLI ORGANI DELLA REGIONE

SEZIONE I
Disposizioni relative all'Assemblea regionale.

IL CAPO PROVVISORIO DELLO STATO

Visto il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, con il quale e' stato approvato lo Statuto della Regione siciliana;
Visto il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151;
Visto il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98;
Viste le conclusioni presentate dalla Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto della Regione siciliana;
Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri;
Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Primo Ministro Segretario di Stato, di concerto con tutti i Ministri;

HA SANZIONATO E PROMULGA:

Art. 1.

L'Assemblea regionale, per la prima adunanza, e' convocata dall'Alto Commissario per la Sicilia entro trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, con invito da notificarsi ai deputati, a domicilio, almeno dieci giorni prima di quello stabilito per l'adunanza.

L'avviso di convocazione deve essere pubblicato negli stessi termini nella Gazzetta Ufficiale della Regione.

L'invito deve contenere l'ordine del giorno della seduta.

Per le successive adunanze l'Assemblea e' convocata dal suo Presidente con le modalita' previste dai comma precedenti.

Art. 2.

La presidenza provvisoria dell'Assemblea, nella prima adunanza, e' assunta dal deputato piu' anziano di eta'.

I due deputati piu' giovani fra i presenti funzionano da segretari.

Art. 3.

L'Assemblea nella prima adunanza procedera':

- a) alla convalida della elezione dei propri componenti;
- b) alla costituzione dell'ufficio definitivo di presidenza con la elezione del presidente, dei due vicepresidenti, di tre segretari e di tre questori.

Art. 4.

Fino a quando l'Assemblea non avra' approvato il proprio regolamento interno, saranno applicate le norme vigenti per l'Assemblea costituente per:

- a) la convalida degli eletti, l'elezione dei componenti l'ufficio definitivo di presidenza e delle Commissioni permanenti;
- b) le adunanze, le discussioni, le deliberazioni e votazioni, c) le interpellanze, le interrogazioni e le mozioni.

Art. 5.

Fino a quando l'Assemblea non avra' approvato il regolamento previsto dall'articolo precedente, l'ordinamento dei propri uffici ed il regolamento per il personale dipendente:

- a) il personale per il funzionamento degli uffici stessi e' scelto dal Presidente tra i funzionari in servizio presso gli uffici della Regione;
- b) ogni Commissione permanente e' costituita da cinque deputati ed elegge nel proprio seno un presidente, un vicepresidente ed un segretario;
- c) il numero e la competenza delle Commissioni saranno stabiliti dall'ufficio di presidenza. Si dovranno, pero', in ogni caso costituire una Commissione per la convalida dei deputati eletti e una Commissione per il regolamento interno.

Art. 6.

La formula del giuramento che i deputati prestano nell'Assemblea prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, e' la seguente: "Giuro di essere fedele alla Repubblica italiana ed al suo Capo, di osservare lealmente le leggi dello Stato e della Regione e di esercitare con coscienza le funzioni inerenti al mio ufficio al solo scopo del bene inseparabile dello Stato e della Regione siciliana".

Art. 7.

I rappresentanti degli interessi professionali che devono partecipare alle riunioni delle Commissioni dell'Assemblea per la elaborazione dei progetti di legge ai sensi dell'art. 12 dello Statuto, sono nominati dalle stesse Commissioni di volta in volta, secondo le materie, fra i membri delle Camere di commercio, industria ed agricoltura, delle organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori e dei Consigli degli ordini professionali.

I membri predetti devono essere designati, ai fini della nomina, dagli organi ed enti ai quali appartengono.

I rappresentanti degli organi tecnici regionali sono nominati dalle Commissioni, allo stesso scopo previsto dal comma precedente, fra i tecnici dipendenti dagli uffici regionali e fra i professori delle Facolta' universitarie della Regione.

I rappresentanti previsti nei comma precedenti hanno voto consultivo.

Il trattamento ad essi dovuto sara' determinato dall'Assemblea regionale.

SEZIONE II

Disposizioni relative al Presidente regionale ed alla Giunta regionale.

Art. 8.

Costituito l'ufficio definitivo di presidenza ai sensi dei precedente art. 3, l'Assemblea procedera', a scrutinio segreto, alla elezione del Presidente regionale, di otto assessori effettivi e di quattro supplenti.

Art. 9.

La elezione del Presidente regionale e' fatta a maggioranza assoluta di voti, e non e' valida se alla votazione non sono intervenuti i due terzi dei deputati assegnati alla Regione.

Se dopo due votazioni nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta, si procedera' ad una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nella seconda votazione maggior numero di voti, ed e' proclamato presidente quello che ha conseguito la maggioranza assoluta di voti.

Quando nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta predetta, l'elezione e' rinviata ad altra seduta, da tenersi entro il termine di otto giorni, nella quale si procede a nuova votazione, qualunque sia il numero dei votanti.

Ove nessuno ottenga la maggioranza assoluta di voti, si procede nella stessa seduta ad una votazione di ballottaggio, ed e' proclamato eletto chi ha conseguito il maggior numero di voti.

Art. 10.

Le elezioni degli assessori effettivi e supplenti avranno luogo con votazioni distinte, a scrutinio segreto, con l'intervento di almeno la meta' dei deputati assegnati alla Regione ed a maggioranza assoluta di voti.

Dopo due votazioni consecutive si procede al ballottaggio fra i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti nella seconda votazione, ed a parita' di voti rimane eletto il piu' anziano di eta'.

Art. 11.

La Giunta regionale delibera a maggioranza, assoluta di voti, ed in caso di parita' prevale il voto del presidente.

Le sue deliberazioni non sono valide se non interviene la meta' dei membri che la compongono.

Gli assessori supplenti sostituiscono gli effettivi in caso di assenza o di impedimento.

TITOLO II

NORME GIURIDICHE EMANATE DALL'ASSEMBLEA

E DAL GOVERNO REGIONALE

SEZIONE I

Disposizioni relative alla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regolamenti.

Art. 12.

Per la promulgazione delle leggi approvate dall'Assemblea regionale sara' usata la seguente formula:

"Regione Siciliana" "L'Assemblea regionale ha approvato" "Il Presidente regionale promulga" Al testo della legge seguira' la formula finale:

"La presente legge sara' pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione".

Art. 13.

I regolamenti del Governo regionale sono emanati con decreto del Presidente regionale, previa deliberazione della Giunta regionale.

Per la promulgazione dei regolamenti sara' usata la seguente formula finale che seguira' al testo del provvedimento:

"Il presente decreto sara' pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare".

Art. 14.

Le leggi approvate dall'Assemblea regionale ed i regolamenti emanati dal Governo regionale, oltre che pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, debbono essere pubblicati per notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Per la pubblicazione predetta, alle leggi e ai regolamenti della Regione sara' fatto lo stesso trattamento prescritto per la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato.

SEZIONE II

Disposizioni relative alla Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana.

Art. 15.

La pubblicazione della Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana si fara' alla fine di ogni settimana, ed in via eccezionale quando occorre.

La "Gazzetta" sara' divisa in tre parti:

nella prima saranno pubblicate tutte le leggi della Regione e i decreti del Governo regionale, nonche' tutte le normali e le circolari esplicative dei provvedimenti del Governo regionale;

nella seconda saranno pubblicati gli annunci e gli altri avvisi prescritti dalle leggi e dai regolamenti vigenti nella Regione e, su richiesta degli interessati, gli annunci e gli avvisi di cui e' obbligatoria la pubblicazione. Nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica;

nella terza saranno pubblicati gli annunci e gli avvisi di cui e' obbligatoria la pubblicazione nei Fogli degli annunci legali delle provincie e quelli liberamente richiesti dagli interessati.

I Fogli degli annunci legali delle provincie sono sostituiti a tutti gli effetti dalla Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana.

Art. 16.

La direzione, l'amministrazione e la redazione della "Gazzetta" sono affidate ad un ufficio dell'Amministrazione regionale.

Per le inserzioni, gli abbonamenti e per quant'altro non previsto dal presente decreto saranno applicate, in quanto possibile, le norme vigenti per la Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Disposizione finale.

Art. 17.

Le disposizioni del presente decreto rimarranno in vigore fino a quando non sarà altrimenti disposto dalle leggi regionali.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 25 marzo 1947

DE NICOLA

DE GASPERI - SFORZA - SCELBA
- GULLO - CAMPILLI -
GASPAROTTO - GONELLA -
SERENI - SEGNI - FERRARI
- CACCIATORE - MORANDI -
ROMITA - VANONI - ALDISIO

Visto, il Guardasigilli: GULLO

Registrato alla Corte dei conti, addì 15 aprile 1947

Atti del Governo, registro n. 7, foglio n. 49. - FRASCA

Relatori al Seminario

GIANFRANCO MICCICHÈ, *Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana*

FABRIZIO SCIMÈ, *Segretario Generale dell'Assemblea Regionale Siciliana*

SERGIO PIVETTI, *Presidente Rotary Club Palermo*

PIETRO LUIGI MATTÀ, *Avvocato patrocinante presso le giurisdizioni superiori, docente di diritto amministrativo Università degli studi di Palermo e Vice presidente L.U.P.*

GIUSEPPE VERDE, *Ordinario di diritto costituzionale Università degli studi di Palermo*

MARIO DI PIAZZA, *Vicesegretario generale Area Istituzionale Assemblea Regionale Siciliana, Direttore Servizio Lavori d'Aula*

FABRIZIO TIGANO, *Ordinario di diritto amministrativo Università degli studi di Messina, Avvocato abilitato al patrocinio presso le giurisdizioni superiori, Direttore del Master in Diritto delle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Catania, membro di commissioni di concorso nazionali e locali (Magistratura, Abilitazione all'esercizio della professione legale, Università, Ars), autore di pubblicazioni scientifiche in materia di diritto amministrativo, membro di diversi comitati scientifici di riviste scientifiche di diritto amministrativo, membro del Direttivo Aipda, Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo.*

LAURA LORELLO, *Ordinario di diritto costituzionale Università degli studi di Palermo. E' stata Coordinatore del dottorato in "Diritto Comunitario e diritto interno: fonti, organizzazione, attività". Attualmente è Coordinatore del corso di laurea magistrale in Giurisprudenza dell'Università di Palermo. Si è occupata dei temi dell'integrazione e del pluralismo religioso, dei rapporti parlamento-governo nel sistema politico italiano, delle tutela delle coppie omosessuali nell'ordinamento costituzionale e del diritto di sciopero. Più di recente ha pubblicato due saggi sulla parità di accesso alle cariche elettive, sancita dall'art. 51 Cost.*

LETTERIO DONATO, *Docente di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università di Messina*

Finito di stampare
nel mese di aprile 2022
presso la Grafica Elettronica (Na)

